



REVUE GÉNÉRALE
DU DROIT
PUBLIC FRANÇAIS ET COMPARÉ

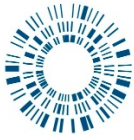
Actes de la 12^e rencontre du Cercle franco-allemand de droit public
« Capacité de décision dans un paysage politique fragmenté » Cologne
2025, sous la direction de Johannes Masing, Matthias Jestaedt, Aurore
Gaillet et David Capitant.

La fragmentation politique au Parlement européen : vice ou vertu ?

Niels Petersen¹

Citer cet article : Niels Petersen,
« La fragmentation politique au Parlement européen : vice ou
vertu ? », Revue générale du droit public français et comparé,
2026, PRGD_2026046.

¹ Professeur de droit public, de droit international public et de droit de l'Union européenne à l'Université de Münster.



A. Introduction

La fragmentation politique au sein d'un parlement est souvent perçue comme problématique. Du point de vue allemand, la phase tardive de la République de Weimar constitue un exemple particulièrement révélateur : une fragmentation croissante du Reichstag conduisit à des coalitions gouvernementales instables, à des gouvernements minoritaires et, en conséquence, à une incapacité d'action croissante du parlement weimarien². Après la Seconde Guerre mondiale, les acteurs politiques de la République fédérale d'Allemagne ont cherché à prévenir le risque d'une telle fragmentation en introduisant un seuil électoral minimal, la fameuse clause des 5 %³. En principe, un parti ne peut accéder au Bundestag que s'il obtient au moins 5 % des secondes voix⁴.

Une dynamique de fragmentation croissante s'observe également au Parlement européen⁵. D'une part, depuis les élections européennes de 2019, les deux grands groupes politiques du Parlement ne disposent plus, pour la première fois, d'une majorité absolue des sièges. D'autre part, le nombre de partis représentés au Parlement européen a progressivement augmenté⁶. Ce constat invite à s'interroger sur la mesure dans laquelle la fragmentation interne du Parlement européen constitue un problème.

Dans deux décisions rendues en 2011 et 2014, la Cour constitutionnelle fédérale allemande n'a pas considéré la fragmentation du Parlement européen comme un problème immédiat. Elle a considéré que des seuils électoraux minimaux pour l'accès au Parlement européen n'étaient pas nécessaires pour garantir son fonctionnement et qu'ils violaient par conséquent le principe d'égalité du suffrage. Ces décisions, ainsi que les critiques doctrinales qu'elles ont suscitées, seront d'abord examinées (B.). Nous analyserons ensuite la question de la fragmentation sous un angle théorique (C.) puis empirique (D.). L'analyse montre que la fragmentation devient surtout problématique lorsque les parlements exercent une fonction directe de contrôle de l'exécutif et que les partis sont contraints de former une coalition gouvernementale. Dans ce cas, la formation de coalitions dynamiques fondées sur des considérations de fond est entravée. Au Parlement européen, cette fonction de contrôle est plus limitée, ce qui ouvre un espace à une formation de coalitions plus souple et réduit

² V. C. Senigaglia, « Die Parlamentarismusdebatte in der Weimarer Republik », *Estates & Representation*, vol. 41 (2021), p. 185 (187).

³ V. à propos de la genèse M. Antoni, « Grundgesetz und Sperrklausel: 30 Jahre 5%-Quorum – Lehre aus Weimar? », *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, vol. 11 (1980), p. 93 (93 ss.); E. Jesse, « Die Fünfprozentklausel aus politikwissenschaftlicher Sicht: Geschichte, Wirkung, Kritik, Reformen », *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, vol. 54 (2023), p. 105 (105 ss.).

⁴ § 4 al. 2 phrase 2 n° 2 BWahlG.

⁵ V. S. Hix, A. Kreppel, A. Noury, « The Party System in the European Parliament: Collusive or Competitive? », *Journal of Common Market Studies*, vol. 41 (2003), p. 309 (315).

⁶ Hix *et al.* [5], p. 315.



l'impact négatif de la fragmentation par rapport aux systèmes parlementaires nationaux. La dernière partie présentera les conclusions de cette analyse (E.).

B. Les décisions de la Cour constitutionnelle fédérale

La Cour constitutionnelle fédérale s'est prononcée à trois reprises – en 2011, 2014 et 2024 – sur les clauses de seuil applicables aux élections pour le Parlement européen⁷. Dans les deux premières décisions, elle a jugé inconstitutionnelles, d'abord la clause des 5 %, puis celle des 3 %. Elle a constaté, dans les deux cas, une violation des principes d'égalité du suffrage et d'égalité des chances des partis politiques, déduits des articles 3, alinéa 1, et 21, alinéa 1, de la Loi fondamentale⁸. À partir du principe d'égalité du suffrage, la Cour déduit non seulement l'égalité du poids du vote – une personne, une voix – mais aussi l'égalité des chances de succès⁹. Or, les seuils électoraux restreignent cette égalité des chances, dans la mesure où les voix attribuées à des partis qui échouent à franchir le seuil ne se traduisent pas en représentation parlementaire. D'un point de vue politico-économique, les seuils constituent également un instrument permettant aux partis établis de limiter la concurrence politique et de consolider leurs positions de pouvoir¹⁰. La Cour souligne ainsi que « précisément en matière de législation électorale, il existe un risque que la majorité parlementaire se laisse guider non par des considérations d'intérêt général, mais par le souci de préserver son propre pouvoir »¹¹.

La Cour exige dès lors une justification pour toute clause de seuil¹². Selon elle, une telle justification peut résider dans la nécessité de préserver la capacité de fonctionnement du parlement lorsque celle-ci est menacée par une fragmentation excessive¹³. Pour le Bundestag, la Cour a en principe admis que la clause des 5 % est justifiée afin d'éviter une trop grande dispersion des forces politiques et de garantir ainsi l'efficacité du travail

⁷ BVerfG : CCFA, déc. *Clause de seuil 5%* du 9 novembre 2011 (BVerfGE 129, 300); BVerfG : CCFA, déc. *Clause de seuil 3%* du 26 février 2014 (BVerfGE 135, 259); BVerfG : CCFA, déc. *Clause de seuil au niveau européen* du 6 février 2024 (BVerfGE 168, 372).

⁸ BVerfG : CCFA, déc. *Clause de seuil 5%* du 9 novembre 2011 BVerfGE 129, 300; 135, 259.

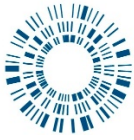
⁹ BVerfG : CCFA, déc. *Clause de seuil 5%* du 9 novembre 2011 BVerfGE 129, 300 [317 f.]; BVerfG : CCFA, déc. *Clause de seuil 3%* du 26 février 2014 BVerfGE 135, 259 [284].

¹⁰ V. à cet effet K.-O. Zimmer, « Nochmals: Zur verfassungsnäheren Gestaltung der 5%-Klausel », *Die öffentliche Verwaltung*, vol. 38 (1985), p. 101 (102); D. Grimm, « Politische Parteien », in: E. Benda, W. Maihofer, H.-J. Vogel (dir.), *Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, 1994, § 14, n° 43; M. Morlok, « Parteienrecht als Wettbewerbsrecht », in: P. Häberle, M. Morlok, V. Skouris (dir.), *Festschrift für Dimitris Th. Tsatsos*, 2003, p. 408 (435); M. Krajewski, « Kommunalwahlrechtliche Sperrklauseln im föderativen System », *Die öffentliche Verwaltung*, vol. 61 (2008), p. 345 (348); N. Petersen, « Verfassungsgerichte als Wettbewerbshüter des politischen Prozesses », in: D. Elser et al. (dir.), *Das letzte Wort – Rechtssetzung und Rechtskontrolle in der Demokratie*, 2014, p. 59 (63).

¹¹ BVerfG : CCFA, déc. *Clause de seuil 3%* du 26 février 2014 BVerfGE 135, 259 [289].

¹² BVerfG : CCFA, déc. *Clause de seuil 3%* du 26 février 2014 BVerfGE 135, 259 [285].

¹³ BVerfG : CCFA, déc. *Clause de seuil 3%* du 26 février 2014 BVerfGE 135, 259 [286].



parlementaire¹⁴. Il souligne toutefois que cette évaluation doit être menée spécifiquement pour chaque parlement, en tenant compte de ses fonctions propres¹⁵.

S'agissant du Parlement européen, la Cour considère qu'une clause de seuil nationale n'est pas nécessaire pour assurer sa capacité de fonctionnement et ne saurait donc se justifier¹⁶. Elle appuie son raisonnement sur quatre considérations principales. Premièrement, le maintien de la capacité de fonctionnement du Parlement européen ne peut, selon elle, être assuré au niveau des États membres, mais uniquement au niveau de l'Union ; or, au moment de la décision, il n'existait aucune règle européenne unifiée imposant une telle clause¹⁷. Deuxièmement, la Commission – à la différence des gouvernements nationaux des systèmes parlementaires – n'a pas besoin du soutien permanent d'une majorité stable au Parlement européen¹⁸. Troisièmement, la Cour observe que le Parlement européen pratique une formation flexible des majorités, et rien n'indique que l'absence de seuil en Allemagne entrave ce fonctionnement¹⁹. Enfin, quatrièmement, la fragmentation peut être atténuée par le fait que plusieurs partis nationaux se regroupent au sein d'une même famille politique européenne, de sorte qu'une multiplication de partis nationaux ne conduit pas nécessairement à une fragmentation équivalente au niveau européen²⁰. Dans la pratique, on observe en effet que des partis nationaux très différents siègent au sein des mêmes groupes²¹.

La seconde décision relative aux clauses de seuil a été vivement critiquée dans la presse. Heribert Prantl a parlé dans la *Süddeutsche Zeitung* d'une « catastrophe pour l'Europe » et reproché à la Cour de traiter le Parlement européen comme une sorte de fête foraine²². Ralf Wiegand a titré dans le même journal qu'il s'agissait d'un « arrêt contre l'Europe »²³. Günther Nonnenmacher, dans la *FAZ*, a qualifié la décision de « dépassement des limites »²⁴. La doctrine a elle aussi largement critiqué les deux arrêts²⁵ : plusieurs auteurs estiment

¹⁴ V. BVerfG : CCFA, déc. *Clause de seuil 5 %* du 23 janvier 1957 BVerfGE 6, 84 [94 s.].

¹⁵ BVerfG : CCFA, déc. *Clause de seuil 3%* du 26 février 2014 BVerfGE 135, 289 [286 s.].

¹⁶ BVerfG : CCFA, déc. *Clause de seuil 3%* du 26 février 2014 BVerfGE 135, 289 [291 ss.].

¹⁷ BVerfG : CCFA, déc. *Clause de seuil 3%* du 26 février 2014 BVerfGE 135, 289 [292].

¹⁸ BVerfG : CCFA, déc. *Clause de seuil 3%* du 26 février 2014 BVerfGE 135, 289 [294 s.].

¹⁹ BVerfG : CCFA, déc. *Clause de seuil 3%* du 26 février 2014 BVerfGE 135, 289 [296 s.].

²⁰ BVerfG : CCFA, déc. *Clause de seuil 3%* du 26 février 2014 BVerfGE 135, 289 [298].

²¹ Au sein du Parlement européen actuel, cela vaut par exemple pour Volt et les Verts, qui appartiennent tous deux au groupe des Verts, ou pour le FDP et les Freie Wähler, qui appartiennent tous deux au groupe Renew. En France, les partis Renaissance et Mouvement démocrate font partie du groupe Renew.

²² H. Prantl, « Das Europaparlament – ein Rummelplatz? », *Süddeutsche Zeitung*, 26 février 2014.

²³ R. Wiegand, « Urteil gegen Europa », *Süddeutsche Zeitung*, 16 juillet 2014.

²⁴ G. Nonnenmacher, « Die Grenzüberschreitung », *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 26 février 2014.

²⁵ V. p. ex. C. Schönberger, « Das Bundesverfassungsgericht und die Fünf-Prozent-Klausel bei der Wahl zum Europäischen Parlament », *Juristenzeitung*, vol. 67 (2012), p. 80; B. Grzeszick, « Demokratie und Wahlen im europäischen Verbund der Parlamente – Zum Urteil des BVerfG über Sperrklauseln bei Wahlen zum Europäischen Parlament », *Europarecht*, vol. 47 (2012), p. 667; B. Grzeszick, « Weil nicht sein kann, was nicht sein darf: Aufhebung der 3%-Sperrklausel im Europawahlrecht durch das BVerfG und dessen Sicht auf das Europäische Parlament », *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, vol. 33 (2014), p. 537; V. M. Haug, « Muss wirklich



notamment que la Cour constitutionnelle ne considérerait pas le Parlement européen comme un « véritable » parlement ou l'assimilerait à une institution de second rang²⁶. Les décisions ont certes également reçu des appréciations positives²⁷, mais celles-ci concernent essentiellement les risques d'abus inhérents aux clauses de seuil²⁸ — question qui sera laissée de côté dans le cadre de cette étude²⁹.

Dans une décision de février 2024, la Cour a adopté un ton sensiblement différent de celui de ses arrêts de 2011 et 2013³⁰. L'affaire portait sur la compatibilité d'un seuil électoral minimal de 2 %, cette fois instauré au niveau de l'Union européenne. La Cour a rejeté comme manifestement infondée la demande introduite par le parti « Die Partei »³¹. Elle a certes reconnu qu'une fragmentation croissante pouvait constituer une menace pour la

jeder ins Europäische Parlament? Kritische Anmerkungen zur Sperrklausel-Rechtsprechung aus Karlsruhe », *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, vol. 45 (2014), p. 467; T. Felten, « Durfte das Bundesverfassungsgericht die Drei-Prozent-Hürde bei der Europawahl überprüfen? – Eine Bestimmung des Kooperationsverhältnisses zwischen Bundesverfassungsgericht und Europäischem Gerichtshof in Bezug auf die Überprüfung von Sperrklauseln bei der Europawahl », *Europarecht*, vol. 49 (2014), p. 298; A. Misol, « Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Sperrklausel bei der Wahl des Europäischen Parlaments – eine kritische Würdigung », in: F. Scheffczyk, K. Wolter (dir.), *Linien der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, Band 4*, 2017, p. 359 (373 ss.); A. Haratsch, « Das Bundesverfassungsgericht und die Sperrklauseln bei Europawahlen – Europarechtsfreundlichkeit, Unionstreue und der kategorische Imperativ », *Europäische Grundrechte Zeitschrift*, vol. 46 (2019), p. 177. Critique également G. Taylor, « The constitutionality of election thresholds in Germany », *International Journal of Constitutional Law*, vol. 15 (2017), p. 734 (745 ss.). Pour une critique envers le concept d'égalité des valeurs de réussite, v. H. P. Bull, « Erfolgswertgleichheit – eine Fehlkonstruktion im deutschen Wahlrecht », *Deutsches Verwaltungsblatt*, vol. 129 (2014), p. 1213. Plaidoyer en faveur d'une norme minimale européenne chez W. Frenz, « 3%-Klausel als europäischer Mindeststandard beim Wahlrecht », *Die öffentliche Verwaltung*, vol. 67 (2014), p. 960.

²⁶ V. p. ex. Schönberger [25], p. 86 (« Dévalorisation du Parlement européen »); Grzeszick [25], p. 540 (« pas un 'vrai' parlement »); Haug [25], p. 476 (« Minimiser l'importance du PE ») V. également Bull [25], p. 1216 s. (« Des assemblées représentatives de deuxième ou troisième classe »); Taylor [25], p. 748 (« second class outfit »), qui se basent toutefois tous deux sur l'effet signal des jugements et n'attribuent pas directement ces déclarations à la Cour elle-même. Implicitement, S. Roßner, « Verfassungswidrigkeit der Fünf-Prozent-Sperrklausel im Europawahlrecht », *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, vol. 31 (2012), p. 22 (24) considère le Parlement européen comme un parlement de second ordre lorsqu'il le voit comme un tremplin permettant aux petits partis de « gagner en stature politique » et estime que le Parlement européen pourrait éventuellement « évoluer vers un rôle comparable à celui du Bundestag ».

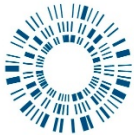
²⁷ V. p. ex. O. W. Lembcke, E. Peuker, D. Seifarth, « Wandel der Wahlrechtsrealitäten – Zur Verfassungswidrigkeit des § 2 Abs. 7 EuWG », *Deutsches Verwaltungsblatt*, vol. 127 (2012), p. 401; M. Morlok, « Chancengleichheit ernst genommen – Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Fünf-Prozent-Klausel bei der Europawahl », *Juristenzeitung*, vol. 67 (2012), p. 76; Roßner [26]; D. Ehlers, « Sicherung der Funktionsfähigkeit des Europäischen Parlaments mittels einer Sperrklausel im deutschen Wahlrecht », *Zeitschrift für Gesetzgebung*, vol. 27 (2012), p. 188 (195 ss.); H. H. v. Arnim, « Kritisches zur Kritik der Sperrklausel-Rechtsprechung des BVerfG », *Deutsches Verwaltungsblatt*, vol. 129 (2014), p. 1489; M. Will, « Nichtigkeit der Drei-Prozent-Sperrklausel bei Europawahlen », *Neue Juristische Wochenschrift*, vol. 67 (2014), p. 1421.

²⁸ V., en particulier, Morlok [27]; v. Arnim [26].

²⁹ Cela vaut également pour la question souvent débattue de l'importance du vote direct, v. à ce sujet Schönberger [25], p. 81 s.; Grzeszick, *Demokratie und Wahlen* [25], p. 675 ss.; Felten [25]; Misol [25], p. 373 ss.

³⁰ BVerfG : CCFA, déc. *Clause de seuil au niveau européen* du 6 février 2024 BVerfGE 168, 372. V. à ce sujet les discussions chez C. D. Classen, « Frieden mit Europa? – Anmerkung zum Beschluss des BVerfG v. 6.2.2024, Aktenzeichen 2 BvE 6/23 u. a. (Direktwahlakt 2018 - Zwei-Prozent-Sperrklausel) », *Europarecht*, vol. 59 (2024), p. 322; G. Sydow, « „In Deutschland gewählte“ statt „deutsche“ Abgeordnete: Verfassungstheoretische Implikationen aktueller Entwicklungen des Wahlrechts für das Europäische Parlament », *Juristenzeitung*, vol. 79 (2024), p. 313.

³¹ BVerfG : CCFA, déc. *Clause de seuil au niveau européen* du 6 février 2024 BVerfGE 168, 372.



capacité de fonctionnement du Parlement européen³². Toutefois, elle appliquait ici un autre standard de contrôle : la Cour n'examinait pas l'égalité du suffrage en tant que telle, mais uniquement une éventuelle atteinte au principe démocratique tel qu'il relève de l'identité constitutionnelle protégée par l'article 79, alinéa 3, de la Loi fondamentale³³. Dans ce cadre, elle reconnaît au législateur européen — contrairement au législateur fédéral dans les affaires de 2011 et 2013 — une marge d'appréciation et de configuration³⁴. Les décisions de la Cour constitutionnelle soulèvent ainsi des questions essentielles concernant les risques que pourrait entraîner la fragmentation pour le fonctionnement du Parlement européen, questions que nous examinerons plus en détail par la suite.

C. Théorie : Fonction législative et fonction de contrôle exécutif des parlements

À première vue, le débat relatif aux avantages et inconvénients des régimes parlementaires et présidentiels ne semble pas constituer un point d'entrée évident pour analyser le problème de la fragmentation. Pourtant, cette discussion permet de dégager plusieurs enseignements utiles. Dans les systèmes présidentiels, la séparation des pouvoirs entre le législatif et l'exécutif est généralement stricte : le président est élu directement par le peuple et n'est responsable que devant celui-ci³⁵. Le parlement y exerce avant tout une fonction législative et joue un rôle plus limité dans le contrôle de l'exécutif. Les systèmes parlementaires, à l'inverse, se caractérisent par un enchevêtrement plus étroit des pouvoirs³⁶. Le parlement y exerce non seulement une fonction législative, mais aussi une fonction de contrôle de l'exécutif³⁷ : le chef du gouvernement doit être investi par la majorité parlementaire et peut être renversé par une motion de censure³⁸.

Dans la littérature de la science politique, le système parlementaire est souvent considéré comme plus favorable pour la stabilité du système politique que le système présidentiel³⁹.

³² BVerfG : CCFA, déc. *Clause de seuil au niveau européen* du 6 février 2024 BVerfGE 168, 372 [427 ss.].

³³ BVerfG : CCFA, déc. *Clause de seuil au niveau européen* du 6 février 2024 BVerfGE 168, 372 [418].

³⁴ BVerfG : CCFA, déc. *Clause de seuil au niveau européen* du 6 février 2024 BVerfGE 168, 372 [419].

³⁵ V. S. G. Calabresi, « The virtues of presidential government: Why Professor Ackerman is wrong to prefer the German to the US constitution », *Constitutional Commentary*, vol. 18 (2001), p. 51 (54).

³⁶ V. S. Ganghof, *Beyond Presidentialism and Parliamentarism*, 2021, p. 2; S. Gardbaum, « Democratic Design and the Twin Contemporary Challenges of Fragmented and Unduly Concentrated Political Power », in: T. Ginsburg, A. Z. Huq, T. Khaitan (dir.), *The Entrenchment of Democracy*, 2024, p. 171 (177).

³⁷ V. K. Strøm, « Delegation and accountability in parliamentary democracies », *European Journal of Political Research*, vol. 37 (2000), p. 261 (265); A. W. Bradley, C. Pinelli, « Parliamentarism », in: M. Rosenfeld, A. Sajó (dir.), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, 2012, p. 650 (651); F. Meinel, « Confidence and Control in Parliamentary Government: Parliamentary Questioning, Executive Knowledge, and the Transformation of Democratic Accountability », *American Journal of Comparative Law*, vol. 66 (2018), p. 317 (339).

³⁸ V. Strøm [37], p. 264 s. Seul le vote de défiance est généralement reconnu comme un élément indispensable du parlementarisme. En revanche, l'élection initiale du gouvernement par le Parlement n'est qu'un élément ordinaire, mais non indispensable, v. Strøm [37], p. 265.

³⁹ V. J. J. Linz, « Presidential or parliamentary democracy: Does it make a difference? », in: J. J. Linz, A. Valenzuela (dir.), *The Failure of Presidential Democracy*, 1994, p. 3; B. Ackerman, « The New Separation of Powers », *Harvard*



Le risque, dans ce dernier, est celui d'une concentration excessive de pouvoir au profit du pouvoir exécutif⁴⁰. Toutefois, les systèmes présidentiels présentent également des avantages. Dans les systèmes parlementaires, la majorité, en raison de sa fonction de soutien et de contrôle du gouvernement, doit régulièrement se rallier à celui-ci. Cela a pour effet que les décisions législatives sont largement structurées par l'opposition entre majorité gouvernementale et minorité parlementaire.

Une formation dynamique de coalitions, orientée par des enjeux de fond, devient alors nettement plus difficile⁴¹. Il existe certes des situations dans lesquelles certains membres de la coalition gouvernementale pourraient, avec des partis d'opposition, constituer une majorité alternative contre leur partenaire gouvernemental. Mais de telles reconfigurations sont rares dans la pratique. Les coalitions gouvernementales négocient en effet non seulement la répartition des postes, mais aussi un programme commun couvrant de nombreux domaines politiques. Ces coalitions reposent sur des compromis globaux : chaque partenaire accepte des concessions dans certains domaines pour imposer ses préférences dans d'autres⁴². Une coalition fluctuante, issue d'alliances variables selon les sujets, viendrait saper ces compromis. Dès lors, un vote dissident d'un parti gouvernemental affaiblirait la confiance qui fonde la coalition et menacerait la stabilité du gouvernement. Ce problème ne se pose pas avec la même acuité dans les régimes présidentiels, où l'exécutif ne dépend pas d'une majorité parlementaire stable pour se maintenir au pouvoir. Une formation dynamique de majorités, orientée par les enjeux et non par la structure gouvernement/opposition, y est donc théoriquement plus probable⁴³.

Cette comparaison demeure toutefois schématique. Dans les systèmes présidentiels, les parlements disposent souvent de pouvoirs de contrôle, comme les commissions d'enquête. De plus, ils détiennent généralement le pouvoir budgétaire, ce qui limite aussi l'autonomie de l'exécutif. Ces éléments modifient certes les conditions pratiques, mais ne remettent pas en cause la dynamique générale : le parlement ne dispose pas, dans un régime présidentiel, de l'instrument le plus puissant du contrôle politique — la motion de censure. En outre,

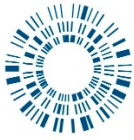
Law Review, vol. 113 (2000), p. 633; J. M. Carey, « Presidential versus Parliamentary Government », in: C. Ménard, M. M. Shirley (dir.), *Handbook of New Institutional Economics*, 2005, p. 91. V. également M. S. Shugart, J. M. Carey, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, 1992; S. Mainwaring, « Presidentialism, multipartism, and democracy », *Comparative Political Studies*, vol. 26 (1993), p. 198; G. Tsebelis, *Veto Players: How Political Institutions Work*, 2002, selon lesquels la stabilité d'un système politique ne dépend pas de la distinction binaire entre présidentialisme et parlementarisme, mais plutôt de la conception institutionnelle concrète des différents systèmes. Des preuves empiriques de cette dernière thèse sont fournies par J. A. Cheibub, Z. Elkins, T. Ginsburg, « Beyond Presidentialism and Parliamentarianism », *British Journal of Political Science*, vol. 44 (2013), p. 515.

⁴⁰ V., en particulier, J. J. Linz, « The Perils of Presidentialism », *Journal of Democracy*, vol. 1 (1990), p. 51 (53); Linz [39]; Ganghof [39], p. 148 ss.

⁴¹ V. Ganghof [36], p. 5.

⁴² V. S. Ganghof, « Is the 'Constitution of Equality' Parliamentary, Presidential or Hybrid? », *Political Studies*, vol. 63 (2015), p. 814 (820).

⁴³ Concernant la difficulté de former des coalitions dynamiques dans les systèmes parlementaires, voir également l'étude empirique de D. M. Willumsen, S. Otjes, « Coalition government, frustrated majorities, and minority rule », *Party Politics*, vol. 31 (2025), p. 790.



bien que les négociations budgétaires puissent être ardues, elles ne conduisent habituellement pas à la formation de coalitions formelles ; le gouvernement peut y chercher, lui aussi, des majorités variables.

Dans la pratique toutefois, la formation dynamique de coalitions dans certains systèmes présidentiels fonctionne moins bien que ne le laisserait penser la théorie⁴⁴. Les partis d'opposition peuvent être tentés de mener une « opposition performative », destinée à entraver l'action du président afin d'augmenter leurs chances pour la prochaine élection présidentielle. Ce phénomène apparaît surtout dans les systèmes bipartisans fortement polarisés, où les conflits politiques sont très visibles médiatiquement. Plus le nombre de partis représentés au parlement est élevé et moins le conflit politique occupe l'espace médiatique, plus les partis ont tendance à se coordonner en fonction d'enjeux substantiels (policy) plutôt qu'en fonction d'affrontements identitaires ou symboliques (politics).

Le système politique de l'Union européenne ne se laisse pas aisément classer dans la dichotomie parlementaire/présidentielle. Il combine des éléments des deux modèles. Le président de la Commission est élu par le Parlement européen sur proposition du Conseil européen, à la majorité des membres du Parlement (art. 17, § 7, al. 1 TUE). Une motion de censure contre la Commission requiert, en vertu de l'article 234, § 2, TFUE, une majorité des deux tiers des suffrages exprimés. Le Parlement européen n'a donc pas besoin d'une coalition stable soutenant en permanence la Commission⁴⁵.

La pratique confirme cette analyse. Certes, le Conseil européen est tenu de tenir compte du résultat des élections européennes lorsqu'il propose un candidat à la présidence de la Commission (art. 17, § 7, al. 1, phrase 1, TUE). Cette obligation est toutefois interprétée comme l'exigence non contraignante de désigner un candidat provenant du groupe arrivé en tête, sans pour autant vérifier si ce groupe peut former une majorité avec d'autres. Il n'existe pas non plus de véritables négociations de coalition. Le candidat proposé cherche essentiellement à rassembler une majorité pour son élection, sans que cela débouche sur une coalition stable pour le programme législatif qui suivra. Une fois élu, le président de la Commission n'a pas besoin d'un soutien majoritaire continu : seule une majorité qualifiée exceptionnelle pourrait renverser la Commission.

Ainsi, la séparation des pouvoirs est plus marquée dans le système de l'UE que dans les systèmes parlementaires classiques. Cela tient principalement à la faible responsabilité politique de la Commission devant le Parlement. Celle-ci ne s'exerce véritablement que dans des situations extrêmes, telles que des cas de corruption ou de manquements graves. Cette configuration favorise la formation de coalitions dynamiques fondées sur des considérations de fond. Dans un parlement très fragmenté, elle augmente même la capacité

⁴⁴ V. Gardbaum [36], p. 178 ss.

⁴⁵ A. Kreppel, G. Tsebelis, « Coalition Formation in the European Parliament », *Comparative Political Studies*, vol. 32 (1999), p. 933 (936).



d'action de l'institution : plus une coalition stable doit intégrer de partis aux intérêts divers, plus elle devient fragile. Dans un système de majorités variables, l'accord n'a à porter que sur une question donnée, sans devoir se maintenir sur un ensemble large de politiques.

Le système de l'UE présente toutefois une caractéristique institutionnelle particulière : le « triangle institutionnel » formé par la Commission, le Conseil et le Parlement. Le Conseil n'est pas une simple seconde chambre législative, comparable à une représentation territoriale dans un système fédéral. Il rassemble les gouvernements des États membres. D'un côté, cela accroît le nombre d'acteurs dotés d'un pouvoir de veto, rendant la formation d'une majorité plus complexe. De l'autre, cela ancre structurellement la logique du compromis dans le système⁴⁶, ce qui favorise une culture de coopération. L'opposition performative perd de son efficacité, dans la mesure où elle ne s'adresse pas à un gouvernement partisan clairement identifiable. Il est donc peu probable qu'une stratégie de blocage systématique soit perçue positivement par l'électorat.

D. Analyse empirique : la formation des coalitions au sein du Parlement européen

Les hypothèses théoriques avancées doivent désormais être mises à l'épreuve des données empiriques. Je commencerai par une brève présentation de l'état de la recherche empirique sur la formation des coalitions au Parlement européen (D.I.). J'exposerai ensuite les résultats d'une étude empirique que j'ai menée, fondée sur les votes nominaux de la 10^e législature du Parlement européen, dont la session constitutive s'est tenue le 16 juillet 2024 (D.II.).

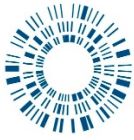
I. La recherche empirique sur la formation des coalitions dans le Parlement

La fragmentation du Parlement européen s'est nettement accrue au fil des années⁴⁷. Jusqu'à la fin de la huitième législature, les groupes du Parti populaire européen (PPE) et de l'Alliance progressiste des socialistes et démocrates (S&D) disposaient ensemble d'une majorité absolue au Parlement. Ce n'est plus le cas depuis deux législatures. Cette évolution s'est accompagnée de changements dans les configurations de coalition. La littérature empirique montre que la prise de décision au Parlement européen repose beaucoup plus que dans les parlements nationaux sur la recherche du compromis et du consensus⁴⁸. Une

⁴⁶ Pour les détails du mécanisme, v. N. Karmis, « La fragmentation politique au Parlement européen : un vice ou une vertu ? », *Revue générale de droit*, 2026, dans ce cahier.

⁴⁷ V. Hix *et al.* [5], p. 315.

⁴⁸ V. Hix *et al.* [5], p. 318; O. Costa, A. Marié, « Is There an Alternative to Consensus? The Impact of the 2014 Coalition Deal on Voting Behaviour in the Eighth European Parliament (2014–2019) », *International Journal of Parliamentary Studies*, vol. 3 (2023), p. 36; S. Novak, O. Rozenberg, S. Bendjaballah, « Enduring consensus: why the EU legislative process stays the same », *Journal of European Integration*, vol. 43 (2021), p. 475.



majorité substantielle des décisions est adoptée avec un soutien plus large que ce qui serait nécessaire pour atteindre la majorité simple.

La littérature identifie comme mode dominant de formation des majorités la « grande coalition » entre PPE et S&D, qui soutient la grande majorité des décisions du Parlement⁴⁹. Toutefois, la formation des coalitions demeure largement dynamique et dépendante des enjeux politiques spécifiques⁵⁰. En plus des décisions soutenues par la grande coalition, un nombre significatif de votes repose soit sur une coalition de centre-gauche, soit sur une coalition de centre-droit.

Une évolution notable apparaît cependant dans la pondération de ces configurations. Alors qu'Amie Kreppel et George Tsebelis observaient en 1999 que, en dehors des décisions appuyées par la grande coalition, le Parlement était largement dominé par une orientation de centre-gauche, un rééquilibrage était déjà visible en 2013⁵¹. Selon l'étude de Simon Hix et Bjørn Høyland, durant la sixième législature, 70 % de l'ensemble des décisions étaient soutenues par la grande coalition, tandis qu'environ 15 % l'étaient par une coalition de centre-gauche et 15 % par une coalition de centre-droit⁵².

Au cours de la neuvième législature, la grande coalition composée du PPE, du S&D et du groupe libéral Renew est restée dominante (74 % des votes). En dehors de celle-ci, on constate toutefois une prédominance croissante des coalitions de droite (16,1 %) par rapport aux coalitions de gauche⁵³. Ces résultats montrent que, malgré un glissement général du rapport de forces — d'un Parlement historiquement plutôt ancré au centre-gauche vers un Parlement davantage orienté vers le centre-droit — le mode de coalition reste fondamentalement dynamique.

II. Étude empirique : comportement de vote au cours de la 10^e législature

Pour confirmer ces observations, j'ai réalisé une analyse empirique portant sur les décisions prises en 2025, jusqu'au 10 juillet, au cours de la 10^e législature, avant la pause estivale. La fragmentation parlementaire est encore plus marquée que lors de la neuvième législature.

⁴⁹ Kreppel, Tsebelis [45], p. 954 s. ; Hix *et al.* [4], p. 318; S. Hix, B. Høyland, « Empowerment of the European Parliament », *Annual Review of Political Science*, vol. 16 (2013), p. 171 (179); R. Costello, « How does the composition of the European Parliament shape its role in EU decision-making? », *Journal of European Public Policy*, vol. 29 (2022), p. 117. V. également A. Kreppel, « Rules, Ideology and Coalition Formation in the European Parliament », *European Union Politics*, vol. 1 (2000), p. 340, qui montre qu'une grande coalition se forme régulièrement au Parlement européen, mais que d'autres coalitions sont privilégiées lorsque les deux grands groupes politiques ont des divergences idéologiques importantes.

⁵⁰ Hix, Høyland [49], p. 186.

⁵¹ Kreppel, Tsebelis [45], p. 954.

⁵² Hix, Høyland [49], p. 179.

⁵³ N. Brack, A. Marié, O. Costa, « Unity in adversity: has the grand coalition survived fragmentation and COVID-19 in the 9th European Parliament? », *Journal of Legislative Studies*, vol. 31 (2025), p. 335 (353).



Le poids cumulé du PPE et du S&D a légèrement reculé, tandis que les groupes situés à droite du PPE se sont nettement renforcés. Si l'on additionnait théoriquement les sièges du PPE et de toutes les forces situées à sa droite, on obtiendrait une majorité de droite. La répartition des sièges par groupes politiques est présentée dans le Schéma 1.

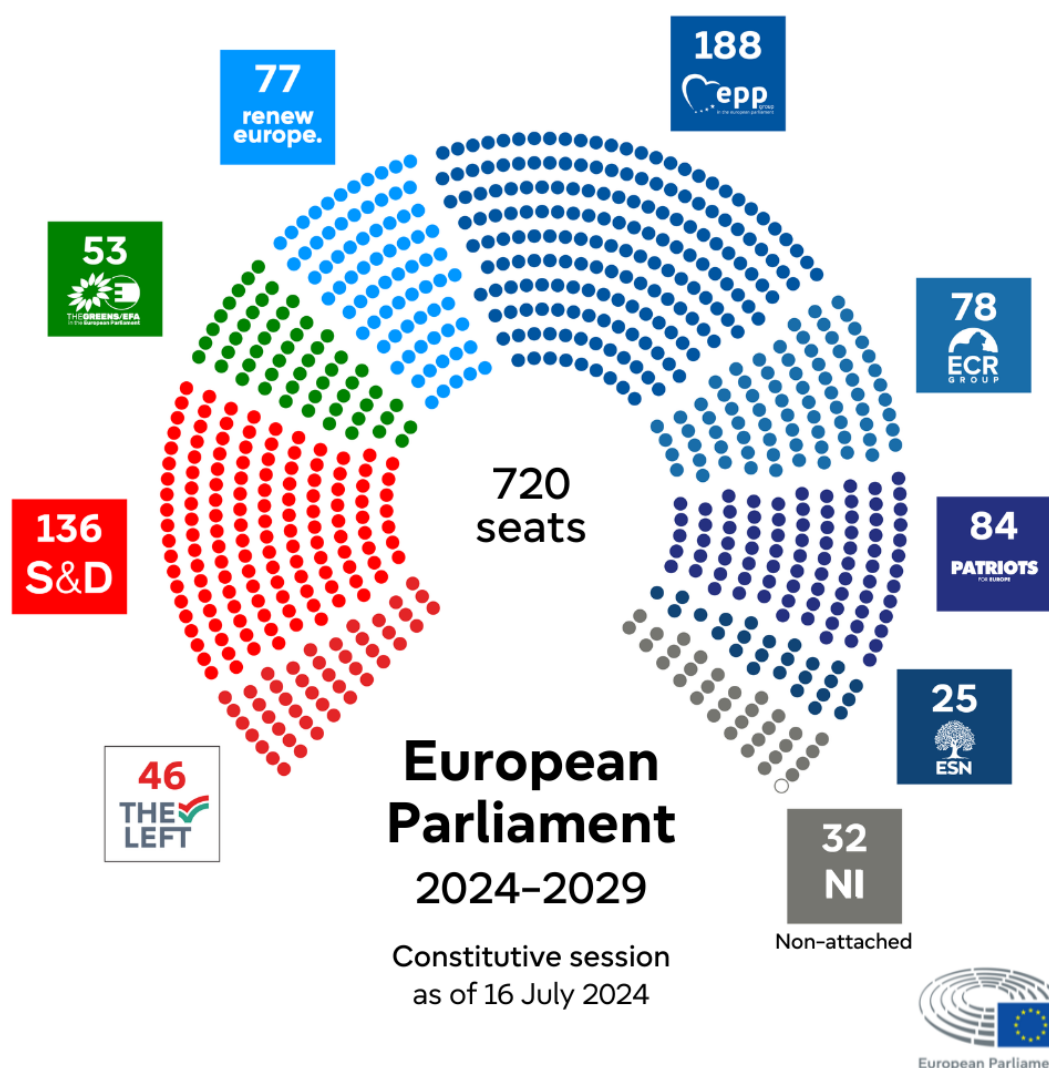
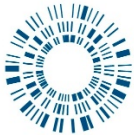


Schéma 1 : Répartition des sièges au Parlement européen pendant la 10^e législature
(Source : Parlement européen)

Quant au cadre franco-allemand, quelques précisions sur la composition des groupes politiques : Le plus grand groupe est le Parti populaire européen (PPE) avec 188 membres.



Au sein de ce groupe, la CDU/CSU allemande constitue la délégation nationale la plus importante (29 sièges), tandis que Les Républicains français n’y comptent que cinq députés. Le deuxième groupe est l’Alliance progressiste des socialistes et démocrates (S&D), avec 14 députés du SPD et 12 du Parti socialiste français. Le troisième groupe est celui des Patriotes pour l’Europe (Pfe), où le Rassemblement national est largement dominant avec 29 élus, suivi par le parti Fidesz de Viktor Orbán (11 élus). Le quatrième groupe est celui des Conservateurs et réformistes européens (ECR), autour notamment de Fratelli d’Italia et du parti polonais PiS. La France y est représentée par Identité Libertés avec quatre députés. Dans le groupe libéral Renew siègent, entre autres, cinq membres de Renaissance et cinq de la FDP allemande. Les Verts comptent 12 députés allemands et 5 représentants de Les Écologistes. La Gauche comprend 9 députés de La France Insoumise et 3 élus du parti Die Linke. Enfin, l’AfD allemande constitue la délégation la plus importante du groupe Europe des Nations Souveraines (ESN), avec 15 députés.

Dans un premier temps, j’ai examiné l’ensemble des votes nominatifs du Parlement européen adoptés en 2025 jusqu’au 10 juillet, date de la dernière session avant la pause estivale⁵⁴. Les votes nominatifs incluent non seulement les actes législatifs et autres décisions à effet juridique, mais aussi des résolutions non contraignantes exprimant les positions politiques du Parlement. J’ai considéré qu’un groupe soutenait une décision lorsque plus de ses membres votaient pour que contre, les abstentions n’étant pas comptabilisées.

Au total, le Parlement a procédé à 155 votes nominatifs sur la période étudiée, soit une large majorité des décisions prises. Seuls 27 votes à bulletin secret ont été recensés. L’analyse montre d’abord que la quasi-totalité des décisions ont été adoptées par la majorité requise selon les différentes procédures. Seules six propositions ont été rejetées — dont une motion de censure largement battue contre la Commission européenne. La grande majorité des décisions ont été adoptées grâce à une large coalition réunissant PPE, S&D et Renew, qui disposent ensemble de 401 sièges. Parmi les 149 décisions adoptées, le PPE a voté en faveur dans 146 cas, le S&D dans 140 cas et Renew dans 145 cas. Les Verts (128 votes favorables) et l’ECR (123) ont eux aussi soutenu une grande partie des décisions. Les Patriotes (94 votes favorables), la Gauche (69) et l’ESN (46) ont en revanche exprimé un soutien nettement plus limité pour les mêmes décisions.

À première vue, cet ensemble de résultats — marqué par une grande coalition dominante — semble contredire l’hypothèse d’une formation dynamique de coalitions. Toutefois, l’analyse détaillée fait apparaître plusieurs cas où les partis de la grande coalition ne votent pas ensemble, permettant la formation de majorités alternatives. On observe, par exemple, des situations où ni le S&D, ni Renew ne soutiennent une proposition, celle-ci étant alors adoptée grâce à une coalition de droite composée du PPE, de l’ECR, des Patriotes et de

⁵⁴ Les données utilisées pour l’analyse proviennent du site web <https://howtheyvote.eu/> (tous les liens ont été consulté pour la dernière fois le 5 décembre 2025).



l'ESN. Dans d'autres cas, la majorité gagnante réunit PPE, Renew, ECR et Patriotes. Une coalition encore plus atypique a rassemblé PPE, Renew, Verts, Gauche et ECR autour d'une même proposition. On relève également quelques cas isolés où une majorité se forme sans le PPE, reposant alors sur une coalition transversale réunissant S&D, Verts, Gauche, ECR et Patriotes.

Un exemple marquant est la décision du 8 mai 2025, par laquelle le Parlement européen, sur proposition de la Commission, a approuvé une modification de la directive 92/43/CEE relative à la conservation des habitats naturels⁵⁵, modifiant le niveau de protection du loup, désormais qualifié d'espèce simplement protégée et non plus d'espèce strictement protégée, ce qui accorde davantage de marges de manœuvre aux États membres⁵⁶. Cette décision a été adoptée contre la majorité du groupe S&D, ainsi que contre les Verts et la Gauche. La coalition gagnante réunissait PPE, Patriotes, ECR, Renew Europe et ESN. Deux décisions prises contre la position du PPE concernaient le maïs génétiquement modifié⁵⁷. Elles visaient à s'opposer à une mesure d'exécution adoptée par la Commission sur le fondement du règlement (CE) n° 1829/2003 relatif aux denrées alimentaires et aux aliments pour animaux génétiquement modifiés⁵⁸, les députés estimant que la Commission avait outrepassé ses compétences. Les résolutions correspondantes ont été adoptées par la majorité de presque tous les groupes, à l'exception du PPE ainsi que — dans le vote B10-0060/2025 — de Renew Europe⁵⁹.

Ces résultats confirment les tendances mises en évidence dans la littérature empirique pour les législatures précédentes. Une grande coalition demeure la configuration dominante, soutenant l'écrasante majorité des décisions. Parallèlement, une formation dynamique de coalitions persiste, notamment dans le cadre de coalitions de droite (PPE, ECR, Patriotes, parfois Renew ou ESN). Prenant en considération la majorité numérique de la droite au Parlement, il est difficile d'organiser des majorités contre le PPE. Néanmoins, l'analyse montre que des majorités alternatives — y compris des coalitions transversales inhabituelles — peuvent émerger. Cela démontre que le Parlement européen reste fonctionnel malgré une fragmentation croissante, et que la logique de coalition dynamique continue de s'appliquer dans la pratique.

E. Conclusion

La fragmentation complique en principe la formation de majorités au sein des parlements : plus le nombre de partis appelé à approuver une décision est élevé, plus les coûts de

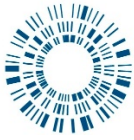
⁵⁵ Directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 relative à la conservation des habitats naturels, JO 1992 L 206 du 22 juillet 1992, p. 7-50, dernière modification le 14 juillet 2025.

⁵⁶ Décision C10-0044/2025 du Parlement européen.

⁵⁷ Décisions B10-0060/2025 et B10-0061/2025 du Parlement européen.

⁵⁸ Règlement (CE) n° 1829/2003 du Parlement européen du 22 septembre 2003 relatif aux denrées alimentaires et aux aliments pour animaux génétiquement modifiés, JO 2003 L 268 du 18 octobre 2003, p. 1-12, dernière modification le 27 mars 2021.

⁵⁹ V. <https://howtheyvote.eu/votes/171790> et <https://howtheyvote.eu/votes/171793>.



négociation et de compromis augmentent. Toutefois, ce problème se pose de manière moins aiguë au Parlement européen que dans les parlements nationaux des systèmes parlementaires. Comme il n'est pas nécessaire de former une coalition chargée de soutenir durablement la Commission européenne, des configurations de majorité dynamiques peuvent émerger. Nous avons vu que ces possibilités sont effectivement exploitées en pratique, les groupes parlementaires constituant fréquemment des majorités en fonction des enjeux politiques.

Dans l'ensemble, le raisonnement suivi par la Cour constitutionnelle allemande dans ses deux décisions relatives à la clause électorale nationale applicable au Parlement européen se révèle, pour l'essentiel, convaincant. La Cour a souligné que, notamment parce qu'un soutien continu à l'exécutif n'est pas nécessaire et que des majorités flexibles se forment en pratique, une clause de seuil ne pouvait pas se justifier par la nécessité d'assurer le fonctionnement du Parlement européen. Cette appréciation est cohérente tant avec notre analyse théorique qu'avec l'évaluation empirique. La critique selon laquelle la Cour considérerait le Parlement européen comme une institution de second rang n'est ainsi pas persuasive : elle a simplement reconnu que le Parlement européen fonctionne différemment des parlements nationaux de type parlementaire, sans pour autant le déprécier.

Même si la fragmentation ne constitue pas actuellement un problème fondamental, une polarisation accrue pourrait devenir préoccupante. Cela vaudrait en particulier si des partis eurosceptiques adoptant une posture d'opposition systématique à l'Union gagnaient en influence, réduisant ainsi l'espace de compromis. Ce n'est heureusement pas le cas pour l'instant. Notre analyse des taux d'approbation a montré que la grande majorité des partis — y compris ceux situés dans le spectre politique de droite — adoptent aujourd'hui un comportement plutôt constructif. Même si la situation devait évoluer dans le futur, il serait illusoire de penser qu'une clause électorale telle que le seuil des 5 % permettrait de répondre efficacement au problème : elle présuppose en effet que les partis agissant de manière obstructive disposent déjà d'un soutien électoral substantiel, c'est-à-dire précisément d'un niveau auquel un seuil minimal ne suffirait plus à les contenir.

On peut se demander dès lors si le Parlement européen, grâce à sa capacité à former des coalitions dynamiques, ne pourrait pas constituer un modèle pour les parlements nationaux. Comme nous l'avons montré, le mécanisme central permettant la formation de telles coalitions réside dans l'affaiblissement du lien de responsabilité politique directe entre le parlement et le gouvernement ou, dans le cas européen, la Commission. Cependant, réduire la responsabilité politique de l'exécutif devant le parlement n'est pas souhaitable en soi, car cela accroît le risque d'abus de pouvoir.

C'est précisément pour cette raison qu'un autre modèle institutionnel a suscité un intérêt croissant dans la littérature juridique et politologique. Proposé par le politologue Steffen



Ganghof⁶⁰, ce modèle repose sur un système bicaméral dans lequel l'une des chambres serait principalement chargée du contrôle de l'exécutif, tandis que l'autre serait principalement orientée vers la fonction législative⁶¹. Une telle séparation permettrait à la chambre législative d'être libérée de l'obligation de soutenir le gouvernement, ouvrant ainsi la voie à une formation de majorités dynamiques et fondées sur les enjeux de fond. Une telle transformation supposerait cependant des réformes institutionnelles profondes. Pour le moment, on peut constater que, du fait même de son architecture institutionnelle et des caractéristiques du processus décisionnel de l'Union européenne, le Parlement européen est globalement bien armé pour faire face aux défis posés par la fragmentation.

⁶⁰ Ganghof [36]. Cette approche est approuvée, p. ex., des auteurs juridiques suivants : T. Khaitan, « Balancing Accountability and Effectiveness: Case for Moderated Parliamentarism », *Canadian Journal of Comparative and Contemporary Law*, vol. 7 (2021), p. 81 ; Gardbaum [36], p. 181 ss.

⁶¹ Ganghof [36], p. 87 ss.