



REVUE GÉNÉRALE
DU DROIT
PUBLIC FRANÇAIS ET COMPARÉ

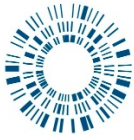
Actes de la 12^e rencontre du Cercle franco-allemand de droit public
« Capacité de décision dans un paysage politique fragmenté » Cologne
2025, sous la direction de Johannes Masing, Matthias Jestaedt, Aurore
Gaillet et David Capitant.

La fragmentation politique au Parlement européen : vice ou vertu ?

Nikolaos Karmis¹

Citer cet article : Nikolaos Karmis,
« La fragmentation politique au Parlement européen : vice ou
vertu ? », Revue générale du droit public français et comparé,
2026, PRGD_2026048.

¹ Nikolaos Karmis, Maître de conférences en droit public, Université Grenoble Alpes, CESICE.



Presque tout le genre humain, assurément, s'était rassemblé dans l'ouvrage d'iniquité : qui commandait, qui traçait les plans, qui maçonnait les murailles, qui les réglait au niveau, qui à la truelle passait l'enduit, qui tâchait à fendre les roches ou à les transporter par mer et par terre et diverses équipes se livraient à diverses autres besognes, lorsque, tombant du ciel, une telle confusion les vint frapper. Seuls en effet, ceux qui s'étaient rassemblés dans un même ouvrage gardaient un même langage : par exemple tous les architectes en avaient un, tous ceux qui roulaient des rochers un autre, tous ceux qui les taillaient un autre, et ainsi en fut-il à chacun des corps de métier. Autant il y avait de besognes diverses tendant au grand œuvre, en autant de langues dès lors vint-on déjoindre le genre humain et plus les besognes étaient excellentes, plus est grossière et barbare leur parlure »².

Dante, dans sa méditation sur la tour de Babel, évoque la tempête, la catastrophe du langage à la mesure de l'étonnante entreprise de construction de cet édifice. Si la terre était au départ « lèvre unique et paroles uniques »³, l'embrouillement des langues et des paroles engendre la perte de l'unité et la dispersion. Cela évoque un extrait de *l'Enfer* lorsque des « langues étranges, horribles idiomes, paroles de douleurs, accents de fureur, voix hautes et floues, et mains sonnantes faisaient ensemble un tumulte qui roule sans fin par l'air éternellement obscur, comme les tourbillons de sable formés par le souffle du vent »⁴.

La fragmentation renvoie à un sentiment d'incompréhension et de perte de sens, engendrant l'anarchie et le désordre. Toute réflexion sur la fragmentation est associée à une « vision historiciste d'une unité perdue, vaincue, voire trahie par une trop grande diversité »⁵. Elle signifie qu'une unité est décomposée en une pluralité de parties. Elle entraîne toutefois une transformation qualitative de ces éléments : ils ne sont plus exactement ce qu'ils étaient lorsqu'ils constituaient un ensemble. Les parties cessent d'être homogènes entre elles. À la différence, par exemple, des pièces d'un puzzle qui s'ajustent parfaitement, les fragments ne s'assemblent plus. La fragmentation engendre ainsi non seulement une pluralité, mais aussi une hétérogénéité⁶. La question de la fragmentation relève de la tension qui existe entre l'idéal d'unité, de centralité ou de contrôle inhérents à un système statique et celui de la diversité de l'expérience. La tentative d'encadrement de la fragmentation se présente comme processus d'atteinte d'un équilibre entre ces deux tendances contradictoires⁷. Une

² Dante, *De l'Éloquence en langue vulgaire* (De Vulgaris eloquentia), *Œuvres Complètes*, 1965, p. 561-562.

³ Bible, Genèse, XI, 1-9, Traduction établie par E. Fleg, citée dans Groupes d'Entrevignes, *L'Analyse sémiotique des textes*, 1984, p. 160.

⁴ Dante, *Enfer*, Chant III, [2], 1965, p. 896.

⁵ M. Koskeniemi, A.-C. Martineau, « La fragmentation du droit international », in M. David-Ménard, (dir.), *Chaos*, 2013, p. 51 (54).

⁶ O. Jouanjan, « Fragmentierungen im Öffentlichen Recht: Diskursvergleich im Verfassungs- und Verwaltungsrecht », *Fragmentierungen, Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (VVDStRL)*, vol. 77 (2018), p. 351 (354-359).

⁷ V. le rapport de la Commission du droit international intitulé « Fragmentation du droit international : difficultés découlant de la diversification et de l'expansion du droit international », adopté par l'AG de l'ONU le 28 juillet 2006, A/CN.4/L.682, 13 avril 2006. La Commission, à la suite du travail sur cette question à partir de 2002 jusqu'à 2006, s'est penchée sur l'expansion et l'éparpillement du champ d'application du droit international. Après avoir reconnu que la fragmentation soulève des problèmes à la fois sur le plan institutionnel et substantiel, la Commission s'est appuyée sur les questions de fond en étudiant « le fractionnement du droit en secteurs



finalité assez précise peut être détectée derrière l'usage du terme fragmentation. Son invocation permet à celui qui l'invoque « soit de dénoncer le système dominant pour mieux souligner l'existence impérieuse d'un nouvel ordre », soit de « dénoncer les changements en cours pour mieux maintenir l'organisation sociale en déclin »⁸.

L'incompatibilité avec la notion de système est manifeste. L'existence d'un ordre ou d'un système présuppose l'absence de fragmentation. L'invocation des principes et le recours à l'interprétation permettent la levée de l'incertitude engendrée par la diversité ou la fluidité qui peuvent caractériser un système. Il convient cependant de reconnaître que le monde réel est fragmenté, et que l'objet de l'observation l'est toujours. En revanche, le discours porté sur cet objet n'est pas nécessairement fragmentaire. Il revient précisément à la science d'assumer la tâche de dépasser et de surmonter cette fragmentation du monde réel. L'unité produite grâce à la doctrine ne signifie pas une harmonie ou une simplicité donnée. Son objectif est la réduction discursive des tensions, contradictions ou insatisfactions au sein du système juridique construit. C'est le regard porté sur la matière qui en assure l'unité.

La décision peut être définie en tant que volonté d'agir de la part d'un organe doté de certaines compétences. Au sein des organisations internationales, la volonté d'agir présuppose très souvent le consensus. Ce dernier renvoie à « une procédure de prise de décision, exclusive du vote, consistant à constater l'absence de toute objection présentée comme étant un obstacle à l'adoption de la décision en cause »⁹. Le consensus ne marque pas la renonciation aux prérogatives d'une majorité formelle, mais la volonté de leur dépassement. Le consensus se présente comme le refus de l'affrontement. Loin de nier les oppositions, les clivages, les risques de rupture, il n'est pas perçu en tant qu'expression d'un irénisme. En revanche, il les assume et exprime la volonté, non pas de les résoudre artificiellement ou de les anéantir, mais de les transcender. Il serait même possible d'évoquer le terme de « pédagogie du consensus » pour qualifier la prise de décision au sein des organisations internationales¹⁰.

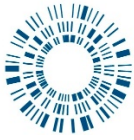
La mise en lumière des spécificités de la délibération au Parlement européen et en particulier du processus de constitution des majorités, se heurte à des difficultés majeures. Il s'avère particulièrement difficile de saisir le fonctionnement de cette assemblée supranationale, partiellement intégrée. Le Parlement européen constitue un objet d'étude peu propice à

hautement spécialisés qui revendiquent une autonomie relative les uns par rapport aux autres et par rapport au droit général » (par. 8). Quant au plan institutionnel, elle a souligné que « la difficulté tient à la juridiction et à la compétence des différentes institutions qui appliquent des règles de droit international et à leurs relations hiérarchiques (...) laissant aux institutions elles-mêmes le soin de traiter des compétences institutionnelles ». Le débat sur la fragmentation s'articule autour de la question suivante, « comment garantir à la fois une unité normative (sans pour autant qu'elle ne culmine en uniformité) et une diversité factuelle (sans pour autant qu'elle ne conduise à l'anarchie)? », A.-C. Martineau, *Le débat sur la fragmentation du droit international : une analyse critique*, 2015, p. 15.

⁸ M. Koskeniemi, A.-C. Martineau, « La fragmentation du droit international », in M. David-Ménard, (dir.), *Chaos*, 2013, p. 51 (54).

⁹ G. de Lacharrière, « Consensus et Nations Unies », *Annuaire français de droit international*, vol. 14 (1968), p. 9.

¹⁰ J. Rigaud, « Réflexions sur la notion de consensus », *Pouvoirs*, vol. 5 (1978), p. 7.



l'analyse qualitative ou quantitative des comportements de ses membres, en raison de la sophistication de ses mécanismes de délibération, de la diversité de sa composition, de la multiplicité des logiques guidant les décisions des députés et de l'étendue des thématiques abordées lors des votes¹¹.

Bien que le Parlement européen soit marqué par une fragmentation inhérente à sa constitution et à son fonctionnement, celle-ci s'atténue progressivement grâce à la délibération interne et aux échanges entre ses membres, y compris ceux les plus opposés au projet européen. Prenant en considération ce paysage politique fragmenté, il faut s'interroger si « la société civile européenne n'est-elle qu'un rassemblement de groupes d'intérêts ou porte-t-elle un renouveau du modèle capable d'engendrer des intérêts généraux et participant à des décisions législatives ? »¹².

Cette fragmentation n'est pas un risque en soi, puisqu'elle est intrinsèque à l'institution ; son dépassement progressif reflète l'évolution du projet de consolidation juridico-politique de l'Union européenne, rendu possible grâce à la délibération interne au sein du Parlement européen et aux échanges entre ses membres, y compris ceux les plus opposés au projet européen.

A. La fragmentation inhérente à l'institution

La constatation de la fragmentation du Parlement européen repose sur la diversité politique des sociétés des États membres de l'UE, reflétée par les partis qui y siègent. Cette particularité n'entrave ni ses rapports avec les autres institutions, ni son fonctionnement au sein de l'ordre européen.

I. Le Parlement confronté à des clivages multiples

Jusqu'à la fin des années 1990, le Parlement européen fonctionnait sur la base d'une entente entre les deux principaux groupes¹³. Cependant, au cours des années 2000 et 2010, la proportion de votes obtenus par une super-majorité composée de socialistes et de membres du Parti Populaire Européen (ci-après PPE) passe de trois quarts à la moitié. Les deux

¹¹ O. Costa, *Le parlement européen, assemblée délibérante*, 2001, p. 437.

¹² L. Dutoit, *Parlement européen et société civile : vers de nouveaux aménagements institutionnels*, 2009, p. 22.

¹³ Jusqu'à la fin des années 1970, les membres du Parlement européen provenaient des Parlements nationaux, selon une procédure fixée par chaque État membre. Il s'agissait bien d'élus, mais le suffrage universel était indirect et les députés européens restaient étroitement liés à leur État d'origine. Il a fallu attendre l'acte du Conseil des communautés européennes du 20 septembre 1976 pour que l'Assemblée des Communautés devienne une institution véritablement supranationale, Acte portant élection des représentants à l'Assemblée au suffrage universel direct (JO L 278 du 8 octobre 1976, p. 5). L'élection de juin 1979 fut le premier scrutin européen au suffrage universel direct. En France, le Conseil constitutionnel a validé ce changement de mode de désignation par une décision du 30 décembre 1976 indiquant que la souveraineté de la France et l'indivisibilité de la République étaient préservées, CC, déc. n° 76-71 DC du 30 décembre 1976, *Décision du Conseil des communautés européennes relative à l'élection de l'Assemblée des Communautés au suffrage universel direct*.



principaux groupes agissaient systématiquement comme des entités politiques, reflétant le clivage droite-gauche. Ils faisaient apparaître des divergences notables, notamment en matière de régulation du marché, que les socialistes et démocrates (S&D) entendaient soumettre à un encadrement plus strict que le PPE, ainsi qu'en ce qui concerne l'espace de liberté, de sécurité et de justice, que le PPE concevait de manière plus restrictive à l'égard de l'extérieur et davantage orientée vers les impératifs de sécurité. Les socialistes ont agi en tant que véritable opposition sur des sujets tels que la directive « temps de travail hebdomadaire », la régulation des industries chimiques ou encore les stratégies macroéconomiques. L'opposition gauche-droite a atteint ses limites à partir de 2019 : le PPE et S&D sont de plus en plus concurrencés par des partis émergents, en particulier des partis dits « souverainistes ». Les résultats du scrutin de 2024 révèlent que les partis politiques traditionnels et les alignements politiques sont en train de se réajuster face à une montée des partis populistes et nationalistes remettant en question le *statu quo*¹⁴. Un des champs susceptibles de donner lieu à des tensions accrues est celui de la politique étrangère européenne et plus précisément la position à l'égard du conflit militaire russo-ukrainien. Ce sujet engendre même une fragmentation au sein des partis hostiles au projet de l'Union européenne¹⁵.

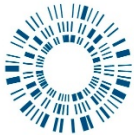
Bien que de véritables partis européens au sens classique n'existent pas encore, les parlementaires se réunissent en groupes politiques transnationaux fondés sur des affinités idéologiques. Ces groupes, qui se rencontrent à Bruxelles, bénéficient d'avantages matériels et fonctionnels, comme la répartition du temps de parole ou la participation à la Conférence des présidents, chargée de fixer l'ordre du jour¹⁶. Ces groupes politiques ont commencé à s'organiser à la fin des années 1980. Ce n'est que tardivement que les organes de l'UE se sont prononcés sur les élections au niveau européen et, par ricochet, sur le statut de ces groupes politiques. L'objectif initial de cette réglementation était l'élimination progressive des disparités des procédures électorales au sein de l'UE¹⁷. Au sein du Parlement européen,

¹⁴ V. en détail M. Herot, « Les élections européennes de 2024 : analyse des résultats », *Revue de l'Union européenne*, n°682 (2004), p. 528.

¹⁵ Les partis d'extrême droite, au-delà de leur euroscepticisme commun, affichent des positions contrastées vis-à-vis de Moscou. Certains se montrent favorables à un rapprochement avec la Russie et défendent une politique étrangère plus conciliante, tandis que d'autres continuent de soutenir les sanctions et les pressions exercées sur le Kremlin. Ces divergences internes compliquent l'émergence d'une ligne claire et unifiée sur la question russe, rendant plus complexes les négociations et la construction d'alliances. V. Herot [14].

¹⁶ Un groupe ne saurait être composé de membres émanant d'un seul État. Le règlement intérieur du Parlement favorise au contraire leur caractère transnational puisqu'il faut, pour constituer un groupe, au moins 23 députés provenant au minimum d'un quart des États membres. Les groupes politiques y siégeant prennent appui sur des partis dont le rôle est consacré par les traités art. 10-4 TUE. Ces partis sont plutôt des regroupements de partis nationaux que de véritables partis européens.

¹⁷ Au début du mois de mai 2022, le Parlement européen a proposé une réforme du droit électoral européen. Résolution législative du Parlement européen du 3 mai 2022 sur la proposition de règlement du Conseil portant élection des députés au Parlement européen au suffrage universel direct, abrogeant la décision du Conseil (76/787/CECA, CEE, Euratom: Décision des Représentants des États membres réunis au sein du Conseil relative à l'Acte portant élection des représentants à l'Assemblée au suffrage universel direct, JO 1976 n° L 278 du p. 1) et l'acte portant élection des membres du Parlement européen au suffrage universel direct, annexé à cette décision. La principale avancée de la décision est sans doute l'imposition d'un seuil minimal obligatoire pour l'attribution des sièges dès lors que la circonscription dépasse 35 sièges (art. 13 relatif au seuil électoral). Cette mesure vise à éviter un trop



la formation des groupes politiques tend à accentuer la fragmentation, en raison d'un manque de concordance tant sur le plan du personnel que sur celui de la structure, par rapport aux partis européens. Certains groupes regroupent plusieurs partis européens

grand éparpillement des voix et ainsi à faciliter la structuration de formations politiques au niveau européen. Les États restent libres de fixer ce seuil qui doit être compris entre 2 et 5 % des suffrages exprimés. Pour les pays disposant de plus de 60 sièges au Parlement européen, les partis devront désormais obtenir au moins 3,5 % des voix pour pouvoir y siéger. La question porte sur la détermination des modalités d'élections au niveau européen. Ainsi, dans de nombreux grands pays comme la France (5 %) et l'Italie (4 %), des seuils électoraux existent déjà, alors qu'en particulier l'Allemagne, pays ayant le plus grand nombre de sièges au Parlement, n'en possède toujours pas. Par conséquent, les petits partis allemands sont surreprésentés en comparaison. L'UE tente depuis longtemps de réduire ces différences. Jusqu'à présent, cependant, toutes les tentatives visant à introduire un seuil électoral pour les élections européennes en Allemagne ont été annulées par la Cour constitutionnelle fédérale allemande. En 2011, elle a jugé qu'un seuil de 5 % était inacceptable, et en 2014, elle a rendu la même décision pour un seuil de 3 %. Dans ses décisions, la Cour constitutionnelle a toujours souligné les différences déjà mentionnées entre le Parlement européen et le Bundestag : CCFA, déc. *Drei-Prozent-Sperrklausel EuWG* du 9 novembre 2011 (BVerfGE 129, 300) ; CCFA, déc. *Drei-Prozent-Sperrklausel Europawahl*, du 26 février 2014 (BVerfGE 135, 259). La Cour a jugé que l'instauration d'un seuil de 3 % pour les élections européennes méconnaissait les principes constitutionnels d'égalité des citoyens devant le suffrage et d'égalité de traitement des partis politiques. Elle a notamment souligné que, le Parlement européen n'ayant pas vocation à former un gouvernement, le risque lié à une éventuelle fragmentation de l'assemblée n'est pas suffisamment important pour justifier l'existence d'un seuil électoral. En outre, les effets d'un tel dispositif ne sauraient être minimisés : les suffrages exprimés en faveur des partis qui n'atteignent pas ce seuil sont, en pratique, exclus de la répartition des sièges. Une telle situation porte une atteinte grave au principe du suffrage universel égal garanti par l'article 38 de la Loi fondamentale. Une action constitutionnelle a également été déposée devant la BVerfG : CCFA, déc. *Direktwablakt 2018 - Zwei-Prozent-Sperrklausel* du 6 février 2022 (BVerfGE 168, 372). En l'occurrence, les requérants estimaient que l'introduction d'un seuil électoral violait leurs droits découlant des principes de l'égalité des chances des partis politiques et de l'égalité du suffrage. Selon leur argumentation, la modification de l'acte portant election directe outrepasserait les compétences attribuées à l'Union européenne et violerait le principe de démocratie protégé par l'article 79, alinéa 3 de la Loi fondamentale et, dès lors, porterait atteinte à l'identité constitutionnelle de la République fédérale d'Allemagne. Compte tenu du fait que l'objectif du seuil électoral minimal est d'harmoniser les conditions de la représentation démocratique dans l'ensemble de l'Union européenne, la Cour constitutionnelle a considéré que les requérants n'avaient pas davantage démontré que le seuil minimal portait atteinte à l'identité constitutionnelle consacrée par la Loi fondamentale. Sur le même sujet en France v. loi n° 2018-509 du 25 juin 2018 relative à l'élection des représentants au Parlement européen, JORF n°0145 du 26 juin 2018 ; CC, déc. n° 2018-766 DC, *Loi relative à l'élection des représentants au Parlement européen*, et CC, déc. n° 2019-811 QPC du 25 oct. 2019, *Seuil de représentativité applicable aux élections européennes*. Dans le cadre de cette QPC, les requérants, rejoints par les parties intervenantes, contestaient le seuil de 5 % des suffrages exprimés conditionnant l'accès à la répartition des sièges lors de l'élection, en France, des représentants au Parlement européen. Selon le Conseil constitutionnel « [e]n premier lieu, en instituant un seuil pour accéder à la répartition des sièges au Parlement européen, le législateur a, dans le cadre de la participation de la République française à l'Union européenne prévue à l'article 88-1 de la constitution, poursuivi un double objectif. D'une part, il a entendu favoriser la représentation au Parlement européen des principaux courants d'idées et d'opinions exprimés en France et ainsi renforcer leur influence en son sein. D'autre part, il a entendu contribuer à l'émergence et à la consolidation de groupes politiques européens de dimension significative. Ce faisant, il a cherché à éviter une fragmentation de la représentation qui nuirait au bon fonctionnement du Parlement européen. Ainsi, même si la réalisation d'un tel objectif ne peut dépendre de l'action d'un seul État membre, le législateur était fondé à arrêter des modalités d'élection tendant à favoriser la constitution de majorités permettant au Parlement européen d'exercer ses pouvoirs législatifs, budgétaires et de contrôle ». La question avait été renvoyée par le CE, 30 juillet 2019, *Fairouz et al.*, n° 431482. D. Ritleng, « Chronique Jurisprudence administrative française intéressant le droit de l'Union européenne - Le seuil de 5 % des voix pour participer à la répartition des sièges à l'issue des élections au Parlement européen ne méconnaît ni la Constitution française ni le droit de l'Union », *Revue trimestrielle de droit européen*, n°4 (2020), p. 946. Pour une comparaison entre le raisonnement de la Cour constitutionnelle allemande et celui du Conseil constitutionnel, v. A. Corre-Basset, « Quelle démocratie pour l'Europe ? Les jurisprudences constitutionnelles française et allemande sur les élections européennes », *Revue de l'Union européenne*, 2023, p. 420.



distincts, ce qui renforce généralement la fragmentation déjà existante au sein de ces partis. Le règlement intérieur du Parlement se réfère logiquement aux groupes politiques plutôt qu'aux partis européens, ces derniers n'ayant pas de reconnaissance directe dans l'organisation interne de cette institution¹⁸. Ce sont donc les groupes politiques qui bénéficient des prérogatives et avantages essentiels pour le fonctionnement du Parlement.

Il faut rappeler que le plan Schuman ne prévoyait pas un Parlement¹⁹. Malgré son intégration déjà dans le traité CECA, signé en 1951, il n'a jamais eu de consensus quant au modèle du « parlementarisme européen »²⁰. L'article 21 de la CECA autorisait chaque Haute Partie contractante à choisir librement la méthode de désignation des membres envoyés au sein de cette nouvelle Assemblée. Il s'agissait soit des « délégués que les Parlements sont appelés à désigner en leur sein une fois par an », soit des « élus au suffrage universel direct ». Cette seconde option, qui avait été introduite sur proposition de la Commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale française est restée sans usage²¹.

Le fait que les membres du Parlement européen aient été élus par leurs pairs au sein des Parlements nationaux rendait difficile la clarification précise de leur statut. Les Traités eux-mêmes faisaient allusion tantôt à des représentants, tantôt à des délégués. Les parlementaires nationaux assumaient un mandat « supranational » qui fondait juridiquement le pouvoir des représentants d'accomplir certains actes de la fonction parlementaire, dans le cadre tracé par les traités instituant les communautés²². Les membres disposaient d'un mandat en vertu duquel « tel représentant français, par exemple, peut, au Parlement européen, intervenir sur la question des cartels de la Ruhr ou encore tel représentant allemand ou italien peut se préoccuper de la situation charbonnière en Belgique »²³. Après le Traité de Rome en 1957, le Parlement étendit ses pouvoirs consultatifs. Les deux traités signés à Rome le 25 mars 1957, instituant la Communauté européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique (CEEa) prévoient que « l'Assemblée, composée de

¹⁸ M. Wendel, « Die politischen Parteien als Mittler der Demokratie auf europäischer Ebene », in J. Masing, M. Jestaedt, O. Jouanjan, D. Capitani (dir.), *Die politischen Parteien als Mittler der Demokratie*, 2024, p. 105 (123).

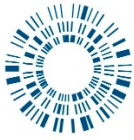
¹⁹ E. Dubout, G. Marti, D. Ritleng, « Des élections européennes encore en chantier », in E. Dubout, G. Marti, D. Ritleng (dir.), *Acte portant élection des membres du Parlement européen au suffrage universel direct*, 2024, p. 7 (8) : « L'idée d'une assemblée européenne directement élue par les citoyens remonte à loin. Elle fut lancée par la commission politique présidée par Paul Ramadier au Congrès de l'Europe tenu à la Haye en 1948. Mais on en trouve déjà trace dans le Manifeste de Ventotene rédigé par les fédéralistes italiens Altiero Spinelli et Ernesto Rossi en 1941, où elle prend la forme d'une assemblée constituante, chargée de rédiger la constitution de l'Europe libre et unie, acte de fondation d'un État fédéral européen ».

²⁰ Pour ce terme, v. J. Fitzmaurice, « Le parlement dans le système institutionnel de l'Union européenne », in P. Delwit, J.-M. De Waele, P. Magnette, *A quoi sert le parlement européen ? : stratégies et pouvoirs d'une assemblée transnationale*, 1999, p. 55.

²¹ E. Dubout, G. Marti, D. Ritleng, « Des élections européennes encore en chantier », in E. Dubout, G. Marti, D. Ritleng (dir.), *Acte portant élection des membres du Parlement européen au suffrage universel direct*, 2024, p. 7 (8) : « la désignation par les parlements nationaux des membres de l'Assemblée commune présentait l'avantage d'éviter la présence au sein de celle-ci dans le contexte de la guerre froide de représentants des partis communistes français et italien qui, idéologiquement liés au bloc soviétique, étaient considérés comme des adversaires irréductibles de la Communauté ».

²² H. Manzanarès, *Le parlement européen*, 1964, p. 69.

²³ Manzanarès [22], p. 74.



représentants des peuples des États réunis dans la Communauté, exerce les pouvoirs de délibération et de contrôle qui lui sont attribués par le présent Traité »²⁴. Dès sa première session, cette Assemblée, chargée d'étudier les projets législatifs de la Commission, emploie, par une résolution du 20 mars 1958, la formule plus évocatrice d'« Assemblée parlementaire européenne ». Par la suite, cette Assemblée décide par une résolution du 30 mars 1962 de prendre le nom de « Parlement européen ». Ce n'est qu'avec l'adoption de l'acte du 20 septembre 1976 que les membres de l'Assemblée sont élus au suffrage universel direct²⁵. Ce mode de désignation des parlementaires visait à remédier aux « déséquilibres de la désignation par les parlements nationaux, à donner une réelle assise démocratique au Parlement européen, en le rendant représentatif de l'ensemble des électeurs, et, au-delà à une construction européenne ayant atteint l'essentiel des objectifs fixés avec l'établissement du marché commun au début des années 1970 »²⁶. Après l'adoption de l'acte de 1976, les discussions et négociations entre les États membres se sont concentrées sur la mise en place d'un régime électoral harmonisé, notamment autour de la représentation proportionnelle. Toutefois, pendant longtemps, ces initiatives se sont heurtées à l'opposition du Royaume-Uni, dont les autorités redoutaient les répercussions d'un tel mode de scrutin sur leur système partisan et refusaient d'instaurer un précédent susceptible d'alimenter les revendications en faveur de la proportionnelle lors des élections nationales.

L'analyse de la croissance des compétences du Parlement se comprend dans une logique historique. L'Assemblée parlementaire de 1952 a conquis des pouvoirs au fur et à mesure jusqu'au traité de Nice. Composée initialement « de représentants des peuples des États réunis dans la Communauté », le traité de Lisbonne précise qu'il est composé de « représentants des citoyens de l'Union »²⁷. Cette évolution concernait aussi le statut des groupes politiques déjà présents au sein de l'Assemblée commune prévue par le traité de Paris. L'apparition précoce de groupes politiques au sein de l'Assemblée commune de la CECA est un « marqueur de la volonté de ses membres de se comporter à l'imitation de toute assemblée parlementaire »²⁸.

Les partis politiques, en tant qu'agents d'une communauté politique à venir, disposent aujourd'hui d'une base légale. Il s'agit du règlement du 4 novembre 2003, abrogé par celui n. 1141/2014 du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2014 relatif au statut et au financement des partis politiques européens et des fondations politiques européennes, et révisé par le règlement n. 2018/673, du 3 mai 2018²⁹. Selon le règlement de 2014, un

²⁴ Art. 137 CEE, 107 CEEA.

²⁵ Acte adopté par le Conseil le 20 septembre 1976, Décision 76/787/CECA/CEE/Euratom des Représentants des États membres réunis au sein du Conseil relative à l'acte portant élection des représentants à l'Assemblée au suffrage universel direct, [12], p. 5.

²⁶ D. Blanc, *Le Parlement européen, assemblée des citoyens de l'Union européenne : aspects institutionnels, juridiques et politiques*, 2024, p. 38.

²⁷ Art. 14 par. 2 TUE.

²⁸ Blanc [26], p. 82.

²⁹ Trois groupes politiques intervenaient au départ au sein du Parlement européen. Le groupe libéral, le groupe socialiste, et le groupe démocrate-chrétien, v. en détail Manzanarès [23], p. 122-125.



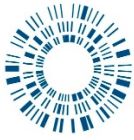
parti politique européen est une « alliance politique » qui remplit cinq conditions, à savoir être enregistrée auprès du Parlement européen, être représentée dans au moins un quart des États membres par des élus au Parlement européen, dans les parlements nationaux ou régionaux, ou avoir obtenu au moins 3 % des voix exprimées dans au moins un quart des États membres lors des dernières élections européennes, respecter, dans son programme et par son action, les principes de liberté, de démocratie, de respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales ainsi que de l'État de droit (art. 2 TUE), participer aux élections du Parlement européen ou en avoir exprimé l'intention et ne pas avoir de but lucratif³⁰. Il a été affirmé qu'au sein de l'Union, la nature juridique des partis politiques précède leur nature politique, puisque avant même d'être les « vecteurs de la démocratie européenne » (Träger der europäischen Demokratie), les partis agissent en tant qu'« acteurs de l'Union juridique » (Akteure der Rechtsunion)³¹.

D'un point de vue historique, le comportement de l'État à l'égard des partis politiques a évolué selon une séquence en plusieurs étapes. Il conviendrait de rappeler la célèbre formule de Triepel³², selon laquelle les partis politiques sont d'abord combattus par l'État, ensuite ignorés, puis reconnus et enfin intégrés dans ses structures. Cette hypothèse pourrait également se vérifier dans les règles encadrant le fonctionnement des partis au sein du

³⁰ Au-delà de cette définition, « du parti politique européen », comme alliance politique « qui poursuit des objectifs politiques », l'article 6, par. 1^{er}, du règlement renvoie à un enregistrement auprès d'une Autorité ad hoc pour les partis politiques européens. Dotée de la personnalité juridique et instituée par l'art. 6 du Règlement (UE, Euratom), n. 1141/2014 du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2014 relatif au statut et au financement des partis politiques européens et des fondations politiques européennes.

³¹ F. Martucci, « Politische Parteien als Träger der Demokratie in der Europäischen Union », in J. Masing, M. Jestaedt, O. Jouanjan, D. Capitani (dir.), *Die politischen Parteien als Mittler der Demokratie*, 2024, p. 131 (132).

³² H. Triepel, « Die Staatsverfassung und die politischen Parteien. Rektoratsrede », in A. von Bogdandy, R. Mehring, *Heinrich Triepel – Parteienstaat und Staatsgerichtshof*, 2021, p. 198 (199). Pour l'appréhension des partis en tant que fragments d'un tout v. R. Michels, *Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie*, 1924. V. aussi O. H. von der Gablentz, *Der Kampf um die rechte Ordnung*, 1964, p. 145 : « Il existe par ailleurs deux objections sérieuses à la position actuelle des partis en Allemagne. La première est fondamentalement hostile aux partis et les considère comme destructeurs de l'unité du peuple et de l'État. La seconde estime que les partis sont dépassés ; d'autres groupes sociaux pourraient, selon elle, se montrer aptes à devenir les piliers de l'État. La première critique est en quelque sorte la réaction allemande « normale » : « Les partis ne pensent pas à l'ensemble ; ils ne cherchent que leur pouvoir, ils ne s'occupent que de leurs membres. On ne peut pas construire un État sur des partis ; s'ils n'intervenaient pas, on pourrait mener une politique rationnelle, que seuls eux empêchent. » Selon cette conception, le pouvoir des partis est illégitime. [...] Le sociologue doit noter qu'une conception très spécifique de la société est sous-jacente à tout cela. La société se situe face à l'État, l'État n'est pas un élément de la société, il est plus qu'elle. C'est la conception de Hegel et de Lorenz von Stein. Pour Hegel, la société représente un état de division, l'antithèse de l'unité originelle de la famille, à partir de laquelle se construit ensuite une nouvelle synthèse vers une unité supérieure dans l'État. L'État acquiert ainsi une dignité de rang presque métaphysique ; c'est ici que commence la vénération de l'État. Lorenz von Stein, qui fournit l'une des premières analyses magistrales de la société à la transition vers l'ère industrielle, reprend le concept de Hegel : il définit la société comme l'unité de la vie, l'État comme l'unité de la volonté, attribuant à l'État l'élévation des hommes vers la liberté et à la société la soumission aux intérêts de l'État ; il voit « le contenu de la vie de la communauté humaine dans un combat constant de l'État contre la société ». Qui ne voudrait pas, dans ce combat, se placer du côté de la liberté et de l'unité, donc du côté de l'État ? ».



Parlement européen³³. Pour déterminer dans quelle mesure le concept d'« État des partis » peut s'appliquer à l'échelle de l'UE, il est nécessaire de définir un parti politique de manière abstraite, en détachant sa nature de l'histoire spécifique de la formation des partis dans chaque contexte national³⁴. En effet, si l'État-nation constituait le seul cadre d'action des partis politiques et faisait partie intégrante de leur essence, la question d'un système de partis au niveau européen serait *a priori* absurde, et toute tentative de codification d'un droit européen des partis serait alors jugée irréalisable³⁵.

Les groupes politiques au niveau européen restent assez hétérogènes et peinent à formuler de véritables programmes européens, susceptibles de mobiliser les citoyens³⁶. Les candidats à l'élection européenne sont donc choisis par les partis nationaux, selon des logiques nationales, dans le cadre de circonscriptions nationales ou infranationales³⁷. Les médias

³³ G. Radbruch, *Der Mensch im Recht*, 1957, p. 18 : « Les partis, encore récemment cantonnés en coulisses, sont désormais apparus sur la scène du droit constitutionnel et de la science du droit public comme des organes importants de l'État ».

³⁴ L'évolution du statut des partis politiques suit de près l'évolution des institutions des communautés européennes. Depuis les années '70, la coopération entre les partis européens a évolué, passant d'alliances informelles entre partis nationaux partageant les mêmes idéologies à des regroupements de partis autonomes et bien organisés. Sa mission principale reste d'établir un consensus politique entre les partis membres des différents États et régions, de promouvoir l'intégration européenne par la compréhension mutuelle et de donner une orientation européenne aux forces politiques qui se reconnaissent dans l'idéologie de la famille politique respective, v. en détail G. Jasmut, *Die politischen Parteien und die europäische Integration*, 1995, p. 185. V. aussi M. Morlok, « Constitutional Framework », in K. M. Johansson, P. Zervakis, (dir.), *European Political Parties between Cooperation and Integration*, 2002, p. 29: « The emphasis of the parties' position is combined with the strengthening of the EP. On the one hand, the activities of political parties strengthen the parliament, and, on the other hand, the authority of the parliament supports the development of the political parties ».

³⁵ V. en détail, St. Zotti, *Politische Parteien auf europäischer Ebene*, 2010.

³⁶ Pour une réflexion relative aux missions des partis au niveau national et au niveau européen v. C.-C. Buhr, *Europäische Parteien. Die rechtliche Regelung ihrer Stellung und Finanzierung*, 2003. L'auteur cite sept fonctions et quatre critères d'identification qui s'appliquent aux partis politiques en général et qui peuvent, au moins en partie, être transposés aux partis européens la conquête et l'exercice du pouvoir comme objectif ; 2. la médiation des conflits sociaux ; 3. la fonction programmatique en tant que réponse politique spécifique du parti aux conflits sociaux ; 4. la fonction personnelle et électorale, c'est-à-dire la pré-structuration personnelle des décisions électorales, telle qu'elle s'exprime principalement dans les systèmes électoraux à listes ; 5. le patronage, c'est-à-dire le soutien de ses membres dans leur recherche d'emploi ou leur ascension sociale ; 6. la stabilisation du système par la légitimation du système démocratique et la mise en évidence des options de changement possibles ; 7. la fonction de tribune, c'est-à-dire l'expression de la protestation contre le système politique dans son ensemble. Il cite les critères suivants, qui peuvent fournir des informations abstraites sur la question de savoir si une organisation doit être considérée comme un parti politique, et qui sont particulièrement importants pour la question de la nature fondamentale des partis européens, c'est-à-dire pour la question très controversée de savoir si ce qui s'est développé ces dernières années au niveau européen sont vraiment des partis politiques, malgré les différences indéniables par rapport aux partis nationaux : 1. Pérennité de l'organisation, 2. Structures visibles à tous les niveaux, 3. Volonté de participer au pouvoir, 4. Recherche de soutien, notamment dans le cadre des élections, où le soutien des électeurs est recherché. V. À ce sujet Tr. Papadopoulou, *Politische Parteien auf europäischer Ebene. Auslegung und Ausgestaltung von Art. 191 (ex 138a)*, 1999.

³⁷ T. Raunio, « Party-Electoral Linkage », in K. M. Johansson, P. Zervakis, (dir.), *European Political Parties between Cooperation and Integration*, 2002, p. 163 (169): « First, the overwhelming majority of national parties were founded before the integration process started, and are therefore based on traditional social cleavages recognized in political science literature (class, religion, ethnicity, center-periphery, etc.). As the integration/independence dimension cross-cuts these cleavages, especially the dominant left-right axis, parties tend to experience internal



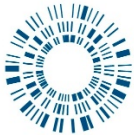
évoquent souvent les thèmes européens à partir d'un prisme national même lors des campagnes électorales pour le Parlement européen. La faible cohésion des groupes politiques et des partis européens résulte largement du contrôle des élections européennes par les partis nationaux³⁸. Les partis socialistes, démocrates-chrétiens et libéraux affiliés aux partis européens souscrivent certes à des programmes communs ou à des campagnes de communication communes, mais cela ne les empêche pas d'adopter des stratégies et des discours spécifiques lors des campagnes. Les groupes politiques sont loin d'être uniformes, les élus n'ayant pas une conception identique de la social-démocratie, de la démocratie chrétienne, du libéralisme, de l'écologie ou de la laïcité.

Il est souvent difficile de situer avec précision les positions politiques des députés européens élus dans des États membres différents. À l'instar des États-Unis, la géographie influence la place qu'un parti occupe sur l'axe gauche-droite : un élu considéré comme conservateur dans un pays du Nord peut adopter des positions jugées progressistes dans un pays du Sud. De plus, la répartition des partis sur cet axe peut varier selon les États membres. C'est notamment le cas des libéraux, qui se situent à gauche ou à droite des démocrates-chrétiens selon le pays, ce qui a régulièrement suscité des tensions quant à la position du groupe libéral dans l'hémicycle du Parlement européen. Il convient de se demander si, au Parlement européen, la formation des coalitions repose principalement sur les affinités idéologiques entre groupes politiques plutôt que sur les nationalités, les clivages traditionnels gauche-droite laissant progressivement place à une opposition entre centristes pro-européens et forces extrêmes, tandis que les divisions régionales, telles que Nord-Sud ou Est-Ouest, n'exercent qu'une influence secondaire³⁹. Ni le clivage national, ni le clivage gauche-droite ne permettent de rendre compte à eux seuls du processus décisionnel de l'Union et en particulier de la délibération du Parlement européen. Il est régi par des lignes de fracture multiples et changeantes qui évoluent au gré des alliances et des conflits entre les acteurs

fragmentation on EU questions. [...] It is therefore electorally safer for parties to downplay EU matters and to focus on national socioeconomic questions. Secondly, such strategic considerations aside, it appears there has been so far relatively little genuine interest in European issues within national parties, especially among party leaders ».

³⁸ Si les partis européens ne peuvent manifestement pas être évalués simplement selon les catégories des partis nationaux, la question se pose de savoir en quoi consistent exactement leurs points communs et leurs différences. Il s'agit d'associations fédératives de partis nationaux ou régionaux de plusieurs États membres de l'Union européenne qui partagent les mêmes orientations et les mêmes objectifs et s'engagent à coopérer de manière permanente sur la base d'un statut convenu et d'un programme adopté par les organes compétents afin de mettre en œuvre une politique commune. Au Parlement européen, leurs députés se regroupent généralement en groupes politiques communs. Ils sont transnationaux tant par leur structure et leur mode de fonctionnement que par leurs revendications et leur champ d'action. Leur identité, mais aussi leurs actions, les désignent comme des acteurs importants du système politique de l'Union, dont ils assument la responsabilité de la conception et du développement. Jansen, Th. Jansen, J. Schönlaue, « Der Parteienartikel als Impulsgeber? », in J. Mittag (dir.), *Politische Parteien und europäische Integration – Entwicklung und Perspektiven transnationaler, Parteienkooperationen in Europa*, 2006, p. 515.

³⁹ V. A. Kreppel, G. Tsebelis, « Coalition formation in the European parliament », *Comparative political studies*, vol. 32 (1999), p. 933.



des institutions et les représentants des groupes d'intérêt⁴⁰. Les majorités à géométrie variable constituent désormais une pratique courante au sein du Parlement⁴¹.

La répartition peut se faire selon le clivage gauche-droite, mais aussi par une opposition entre groupes centraux et « petits » groupes, entre forces pro-européennes et eurosceptiques, sur une base nationale, ou encore à travers des coalitions ponctuelles et atypiques⁴². Le clivage dominant dépend du domaine ou de la thématique en question et par conséquent les coalitions diffèrent en fonction de la thématique⁴³. Sur les questions institutionnelles, le clivage entre intégrationnistes et souverainistes prévaut, tandis que sur les questions économiques, ce sont les divisions gauche-droite ou libéraux-dirigistes qui dominent. Il convient néanmoins de souligner que, même s'il n'existe pas de coalition stable et que les majorités varient selon les enjeux, leur importance, la procédure législative et le contexte politique, la grande majorité des votes est en pratique adoptée par une large coalition regroupant au moins les deux principaux groupes traditionnels, le PPE et le S&D⁴⁴.

⁴⁰ O. Costa, « Les députés européens entre allégeances multiples et logique d'institution », *Journal of european integration*, vol. 24 (2002), p. 91 (99) : « La cohésion partisane n'est généralement troublée que par le facteur national. Il est fréquent qu'une délégation demande à s'abstraire des consignes de vote pour défendre un intérêt national et obtienne satisfaction. Lorsque des intérêts nationaux cruciaux ou symboliques sont en jeu (la Politique Agricole Commune, PAC, fonds structurels, question du siège, budget...), les chancelleries et les partis nationaux peuvent intervenir auprès des députés européens pour obtenir leur soutien, de gré ou en usant de menaces. Dans cette configuration, la cohésion des groupes peut être sérieusement entamée et faire apparaître des clivages nationaux, spécifiques à un dossier ou récurrents (États méridionaux/septentrionaux, contributeurs nets/bénéficiaires nets, agricoles/non-agricoles, petits/grands...) ».

⁴¹ A. Voßkuhle, « Opposition im Europäischen Parlament », in U. Becker, A. Hatje, M. Potacs, N. Wunderlich (dir.), *Verfassung und Verwaltung in Europa, Festschrift für Jürgen Schwarze*, 2014, p. 283 (297) : « Néanmoins, au stade actuel de l'intégration, il convient de constater que l'on ne retrouve pas encore, au niveau européen, une majorité et une minorité politiques au sens classique du terme. Les processus décisionnels sont principalement marqués par la recherche du consensus ou par des majorités fluctuantes, associées à des oppositions ad hoc. Le système institutionnel européen n'a jusqu'à présent pas fait émerger de véritable compétition visible entre les partis européens autour des meilleures idées, à laquelle les citoyens de l'Union pourraient se référer. En l'absence d'un système clair de gouvernement et d'opposition, les citoyens de l'Union ne savent souvent pas pour qui voter afin d'influencer, au niveau européen, les décisions dans un sens ou dans un autre ».

⁴² La prise en considération de l'identité nationale des parlementaires serait privilégiée par l'intergouvernementalisme en tant que théorie explicative du processus d'intégration, qui est apparue à la fin des années '60. Cette théorie est attribuée à Stanley Hoffmann, qui affirme que l'État-nation en Europe occidentale n'est pas « obsolète », contrairement à ce que soutiennent les fédéralistes ou les néo-fonctionnalistes, mais qu'il se révèle au contraire « résistant » et persistant. Les communautés s'appuient essentiellement sur des États qui, forts de leur légitimité démocratique, continuent à dicter les règles du jeu. La construction européenne résulte d'une négociation entre des États défendant des intérêts nationaux, et non d'un délitement de l'État. Les institutions supranationales n'exercent de compétences que sur la base d'une délégation consentie par les États. St. Hoffmann, « Obsolete or Obsolete? The fate of the nation-State and the case of Western Europe », *Daedalus*, vol. 95 (1966), p. 862.

⁴³ J. Peterson et E. Bomberg ont marqué une différence entre les décisions « historiques », qui relèvent des marchandages inter-étatiques, et les décisions « au jour le jour », qui reflèteraient l'influence des institutions européennes et des acteurs privés J. Peterson, E. Bomberg, *Decision-making in the European Union*, 1999.

⁴⁴ N. Brack, O. Costa, A. Marié, « Dealing with Fragmentation, the new political equilibrium and coalition dynamics in the European parliament during the 9th legislature », in *The EU political system after 2019 European elections*, 2023, p. 121.



L'une des conséquences majeures du verdict électoral de juin 2024 est l'émergence de la possibilité de former des majorités parlementaires sans le centre ni la gauche, autrement dit des majorités situées à droite du PPE. Cette évolution numérique repose sur la progression du groupe des Conservateurs et réformistes européens (ECR), qui détient désormais 10,3 % des sièges contre 9,3 % précédemment, ainsi que sur l'essor du groupe Patriots for Europe (PFE), devenu le troisième groupe politique avec 11,6 % des sièges, contre 8,8 % pour son prédécesseur « Identité & Démocratie ». Il convient de rappeler qu'au Parlement européen, aucun groupe n'a jamais obtenu la majorité absolue à lui seul. Jusqu'en 2019, les conservateurs du PPE et les sociaux-démocrates du S&D atteignaient ensemble cette majorité sans recourir à d'autres groupes et se contentaient souvent de négocier entre eux pour adopter les textes. Depuis les élections européennes de 2019, et plus encore après celles de 2024, l'hémicycle s'est fragmenté, rendant nécessaire l'accord d'au moins trois groupes pour faire adopter une législation, le plus souvent le PPE, le S&D et les libéraux de Renew. Le renforcement du rôle du groupe PFE au sein du Parlement européen est de nature à conforter le rôle central du groupe des conservateurs, qui pourra même se transformer en groupe pivot chaque fois qu'il envisagera et entreprendra de former des majorités sur sa droite.

La concurrence électorale entre les partis de droite et d'extrême droite est un élément susceptible d'entraver leur union, même si elle peut aussi avoir pour effet de favoriser leur convergence idéologique⁴⁵. Cette concurrence partisane peut inciter des partis traditionnels, comme ceux composant le PPE, à prendre à leur compte des orientations et positions formulées par des partis plus extrêmes dont ils cherchent à endiguer la progression.

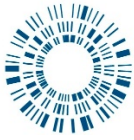
La question du statut des partis et des groupes politiques au sein du Parlement européen conduit au constat qu'il est impossible de tracer des lignes de démarcation nettes. Cette fragmentation, qui lui est intrinsèque, se reflète également dans ses relations avec les autres institutions et dans l'exercice des compétences qui lui sont attribuées.

II. La prise en compte de la fragmentation dans le fonctionnement du Parlement

Bien que la fragmentation soit inhérente à cette institution, elle ne compromet pas le bon fonctionnement de l'ordre juridique de l'UE. Cela est dû au fait que, d'une part, la diversité des partis politiques n'affecte pas le rôle institutionnel du Parlement, et d'autre part, elle ne constitue aucun obstacle au bon déroulement du processus législatif de l'Union.

Avant de se pencher sur le rôle institutionnel du Parlement, il faut rappeler que l'Union européenne est caractérisée par une structure de compétences interdépendantes. Cette structure se traduit par un besoin accru de coopération intensive entre les pouvoirs exécutifs

⁴⁵ Y. Bertoincini, « L'union des droits au Parlement européen, coagulations décisionnelles ou convergence politique ? », *Confrontations Europe*, 23 janvier 2025, <https://confrontations.org/lunion-des-droites-au-parlement-europeen-coagulations-decisionnelles-ou-convergence-politique/>.



et par un mode de prise de décision consensuel. Ce système a donc été qualifié de fédéralisme exécutif⁴⁶. Elle peut être expliquée brièvement à travers ses trois principaux éléments caractéristiques : les compétences entrelacées, le Conseil en tant que chambre fédérale et la forme consensuelle de prise de décision⁴⁷.

La fragmentation du Parlement doit être appréciée à l'aune de ses compétences. La principale caractéristique du régime politique de l'Union est sa parlementarisation progressive, c'est-à-dire le transfert d'un modèle étatique (celui de la démocratie représentative et du régime parlementaire) des États membres vers l'Union⁴⁸. Les États ont cherché, pour répondre à la critique du déficit démocratique, à reproduire *mutatis mutandis* le modèle du régime parlementaire⁴⁹.

La parlementarisation du régime de l'Union est liée à l'augmentation des pouvoirs du Parlement surtout sur les plans budgétaire et législatif. Il est bien connu qu'un régime parlementaire n'implique pas la domination du législatif sur l'exécutif, mais plutôt un certain équilibre entre les pouvoirs. Dans le cadre de la construction européenne, cet équilibre a été atteint à partir du moment où le Parlement, maillon faible du triangle institutionnel à l'origine, est devenu une institution dotée de pouvoirs importants. Ce renforcement a été rendu possible par la décision d'élire les eurodéputés au suffrage universel direct prise en 1976. Néanmoins, la transposition des mécanismes relevant du régime parlementaire, dans l'Union européenne, s'avère illusoire. Par ailleurs, l'absence du droit de la Commission de dissoudre le Parlement européen et de convoquer de nouvelles élections peut être considérée comme une distorsion majeure dans la relation entre l'« exécutif » et le « législatif ».

⁴⁶ P. Dann, « European parliament and executive federalism: approaching a parliament in a semi-parliamentary democracy », *European law journal*, vol. 9 (2003), p. 549 (550).

⁴⁷ Selon Dann [46], le fédéralisme exécutif forme un cadre institutionnel cohérent comportant trois éléments caractéristiques : il s'appuie sur une structure de compétences entrelacées entre les niveaux fédéraux, d'où il tire son élan et sa dynamique institutionnelle en faveur de la coopération exécutive au sein du conseil en tant que chambre fédérale et noyau institutionnel, il abrite les processus de coopération nécessaires et, troisièmement, il repose sur une méthode consensuelle facilitant la conciliation des divers intérêts. Le système du fédéralisme exécutif est ancré dans une structure de compétences interdépendantes. Cela signifie que l'élaboration des lois relève du niveau supranational, mais que leur mise en œuvre relève du niveau national.

⁴⁸ V. en détail S. Hix, A. Noury, G. Roland, *Democratic politics in the European parliament*, 2007.

⁴⁹ Dans le même temps, le déficit démocratique de l'Union européenne s'accroît. La participation du peuple aux élections et au contrôle parlementaire des décisions politiques dans l'Union par l'intermédiaire de représentants élus est jusqu'à présent quasi inexistante. Les droits du Parlement sont manifestement trop faibles pour répondre véritablement aux exigences du principe démocratique et à l'idée d'un contrôle parlementaire de la législation et de l'administration. Il faut admettre que l'objectif de ces reproches n'est pas toujours très clair. La conséquence pourrait être une demande de parlementarisation accrue de l'Union. Cependant, selon l'objection souvent entendue, notamment en Allemagne, une véritable parlementarisation de l'Union européenne n'est ni souhaitable ni même envisageable. V. S. Oeter, « Souveränität und Demokratie als Probleme in der „Verfassungsentwicklung“ der Europäischen Union », *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, vol. 55 (1995), p. 659; P. Ipsen, « Die europäische Integration in der deutschen Staatsrechtslehre », in J. Baur, P. Müller-Graff (dir.), *Festschrift für Bodo Börner*, 1992, p. 163.



Le renforcement des prérogatives du Parlement européen s'inscrit dans une trajectoire institutionnelle qui ne procédait nullement d'une évidence. Il est devenu une institution tirant sa légitimité des peuples européens, ce qui aurait permis de mettre en place le mécanisme central des régimes parlementaires, à savoir la responsabilité politique du gouvernement devant le parlement. Le principe de la responsabilité politique se traduit par la double investiture de la Commission et de son président. Ces pouvoirs ont été réclamés de longue date par les parlementaires et ont été acceptés progressivement par les États membres⁵⁰. Les parlementaires réclament aujourd'hui l'audition individuelle des futures commissaires par les commissions parlementaires, pratique inspirée des *hearings* auxquels recourt le Sénat américain afin de contrôler les nominations effectuées par le Président. L'audition des commissaires est une pratique bien installée, qui, à défaut d'être inscrite dans les traités, est prévue à l'art. 125 du Règlement intérieur du Parlement⁵¹. Depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne⁵², le Président de la Commission européenne est proposée par les chefs d'État et de gouvernement en tenant compte du résultat de l'élection européenne⁵³. Ce système permet aux électeurs non seulement de désigner les députés européens, mais aussi de choisir le Président de la Commission⁵⁴. La coïncidence entre la

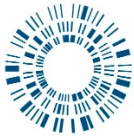
⁵⁰ Le droit du Parlement européen de censurer la Commission fait partie des principes fondamentaux du système politique de l'UE depuis la création de la CECA. La formulation initiale de la responsabilité parlementaire dans le traité CECA reflétait l'aspiration à permettre aux institutions européennes d'acquiescer une indépendance suffisante par rapport aux États membres. Les fonctions de la Haute Autorité s'apparentaient à celles d'un exécutif politique, bien que limitées à un domaine substantiel restreint. La Haute Autorité devait être contrôlée par l'Assemblée parlementaire au moyen d'une procédure qui était encore liée à l'approbation du rapport annuel de cette dernière. V. T. Tiilikainen, *The Concepts of parliamentarism in the EU's Political system, approaching the choice between two models*, Finish institute of international affairs, working paper, avril 2019.

⁵¹ Le rôle du Parlement européen dans la phase préliminaire du processus de nomination est quasi nul, et dans la pratique, la Commission ne peut certainement pas être considérée, contrairement aux gouvernements, comme une émanation de l'Assemblée européenne. Elle s'apparente davantage aux cabinets primitifs, qui étaient l'émanation du chef de l'État. C'est précisément pour cette raison que les députés européens ont inventé la procédure des auditions individuelles, dans l'espoir de pouvoir exercer une influence sur ce processus dont ils sont formellement exclus. V. P. Magnette, « Appointing and censuring the European commission: the adaptation of parliamentary institutions to the Community context », *European Law Journal*, vol. 7 (2001), p. 292. G. Rugge, *Trilogues: the democratic secret of European legislation*, 2025, p. 45 : « In the absence of a stronger political link between the Parliament and the Commission, the former frequently works as proving the Commission a counterweight rather than a supporter of the latter. The hearings that the Parliament carries out prior to approving the Commission are a case in point. During those hearings, MEPs from the entire political spectrum "grill" the candidate commissioners with long and wearing Q and A sessions, thereby confirming the absence of a majority (within the EP) which perceives itself as a loyal parliamentary base of the Commission ».

⁵² Art. 17-7 TUE.

⁵³ Recommandation du 12 mars 2013 sur le renforcement de la conduite démocratique et efficace des élections au Parlement européen, JOUE, C 79 du 21 mars 2013, p. 29 : « Les partis politiques nationaux et européens font connaître, avant les élections au Parlement européen le nom du candidat aux fonctions de président de la Commission européennes qu'ils soutiennent et son programme ». Se félicitant « de la réussite de la nouvelle procédure permettant aux partis politiques européens de mettre en avant leur candidat chef de file au poste de président de l'exécutif européen, élu par le parlement européen sur proposition du Conseil européen », les députés européens souhaitaient que les candidats des partis soient « en mesure de se présenter aux prochaines élections en tant que candidats officiels dans tous les États membres ». Résolution du 16 Février 2017 sur les évolutions et adaptations possibles de la structure institutionnelle actuelle de l'UE.

⁵⁴ Blanc [26], p. 150 : « À l'issue d'une réunion informelle des 27 chefs d'État ou de gouvernement, le 23 février 2018, son président, M. Donald Tusk, a-t-il déclaré que ce « processus ne présente aucun caractère automatique. Le traité est très clair à ce sujet : c'est au Conseil européen qu'il revient de nommer le candidat en toute autonomie, en tenant compte des élections européennes et après avoir procédé aux consultations appropriées ». Cette



couleur politique du Président et celle du groupe majoritaire au Parlement est très probable, ce qui n'était pas le cas avant Lisbonne, quand les États avaient l'entière maîtrise de la nomination. La nouvelle disposition introduite par le traité de Lisbonne pourrait être appréhendée en tant que mécanisme d'engagement de la responsabilité politique de la Commission auprès du Parlement⁵⁵.

Néanmoins, ces prérogatives ne doivent pas altérer l'image globale au sujet de la parlementarisation supposée du régime de l'Union. Cela aurait pu se produire, si les pouvoirs d'investiture et de censure étaient renforcés. Actuellement, l'influence du Parlement sur la désignation des commissaires reste limitée. La censure continue à être perçue en tant que prérogative inadaptée puisque le Parlement et la Commission sont davantage dans une relation « de collaboration et de partenariat que de méfiance et d'opposition »⁵⁶. Et le pouvoir de censure, dont dispose le Parlement, s'altère en raison du fait que la Commission n'est pas pleinement le gouvernement de l'UE⁵⁷. Elle l'est en partie, puisqu'elle est organisée de manière collégiale, établit le programme législatif de l'UE, fait préparer les textes de « lois » avant de les présenter et de les défendre devant le Parlement et le Conseil. Toutefois, la nature gouvernementale de la Commission se trouve relativisée par la procédure de désignation des commissaires, ceux-ci étant proposés individuellement par les États membres, et non par le Président de la Commission. En outre, les Traités européens n'ont à aucun moment prévu que l'initiateur d'une motion de censure puisse lui-même être concerné par un mécanisme de dissolution susceptible d'être exercé par la Commission. Il s'agit d'une preuve de l'incompatibilité de toute pensée d'assimilation du régime de l'UE à un régime parlementaire au sens du droit constitutionnel. Cette réciprocité entre la possibilité de censure et le droit de dissolution n'a jamais été envisagée. Il peut être affirmé que « le spectre du stato-morphisme repousse pour longtemps l'introduction au niveau de l'Union d'un droit de dissolution »⁵⁸.

Prenant en considération les spécificités institutionnelles du Parlement européen, et ses rapports avec les autres organes de l'UE, il faut examiner si la fragmentation politique en son sein est susceptible de paralyser son fonctionnement. À la lumière des compétences du

affirmation vient en contrepoint de la généralisation du système des « candidats têtes de liste », liant plus étroitement les élections européennes et la désignation du président de la Commission européenne ».

⁵⁵ L'article 17, par. 8, TFUE est sans équivoque : « La Commission, en tant que collège, est responsable devant le parlement européen. Le parlement européen peut adopter une motion de censure de la Commission conformément à l'article 234 du traité sur le fonctionnement de l'UE ».

⁵⁶ Blanc, [25], p. 172.

⁵⁷ « La motion de censure est incompatible avec la faible transnationalisation partisane au sein du Parlement européen qui n'a pas su prendre le pas sur des clivages multiples », C. Lequesne, P. Rivaud, « Les comités d'experts indépendants : l'expertise au service d'une démocratie supranationale ? », *Revue française de science politique*, vol. 51-6 (2001), p. 869 (869 et s.).

⁵⁸ Blanc [26], p. 167. L'auteur considère qu'accorder un droit de dissolution à la Commission « participerait de sa politisation et rehausserait sa position institutionnelle alors qu'une tendance inverse aussi ancienne qu'irrésistible est à l'œuvre depuis la création du Conseil européen, devenu au fil du temps le véritable gouvernement de l'Union ».



Parlement européen, même un paysage politique fragmenté n'entraverait pas de manière systématique le fonctionnement du système.

À l'aune du rôle du Parlement, le statut des partis doit être reconsidéré. Le parti politique tel que nous le concevons aujourd'hui, c'est-à-dire une association structurée, visant à atteindre des objectifs politiques en acquérant le pouvoir sur l'État, est un produit de la constitution représentative moderne. Le parti politique suppose un parlement comme champ de bataille et un droit de vote parlementaire comme instrument de lutte⁵⁹. Les partis sont généralement plus cohésifs dans les systèmes parlementaires que dans les systèmes présidentiels. Dans les systèmes parlementaires, où l'exécutif est fusionné avec la majorité parlementaire, la survie de l'exécutif dépend constamment du soutien de la majorité, car une motion de confiance peut entraîner la chute du gouvernement à tout moment. Cela crée de fortes incitations à la cohésion, puisque les partis au pouvoir ne veulent pas perdre les privilèges associés à la détention du pouvoir exécutif. Les perspectives de réélection des parlementaires des partis au pouvoir sont également étroitement liées à la performance de leurs leaders au gouvernement. Comme l'Union européenne ne repose pas sur un système parlementaire classique structuré autour d'une majorité au pouvoir, les partis nationaux et européens présents au sein de la Commission et du Conseil nouent des coalitions variables au Parlement européen selon les enjeux en cause. La variabilité de ces coalitions neutralise les risques hypothétiques d'une fragmentation politique⁶⁰.

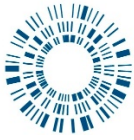
Le caractère fragmenté du Parlement est aussi reflété dans le rôle qui lui incombe dans le processus législatif. L'Union dispose aujourd'hui d'un législateur capable d'adopter des actes législatifs dans le cadre de la procédure législative ordinaire⁶¹. Il faut rappeler que le traité CECA de 1951, puis le traité CEE de 1957, ont permis l'adoption de normes générales et abstraites, comparables à des lois sur le fond, mais sans leur conférer formellement le statut de loi : celles-ci prennent la forme de règlements et de directives. Or, dans les traditions constitutionnelles des États membres, ces instruments sont généralement perçus comme des actes de l'exécutif et ne bénéficient pas de la légitimité spécifique attachée à la loi. Les Traités en vigueur ne qualifient pas ces actes législatifs de « lois », conservant les termes de règlement et directive. Ce choix terminologique témoigne de l'inachèvement du processus de transformation démocratique de la structure de l'Union. L'évolution du Parlement européen vers un parlement fonctionnel a influencé la manière dont s'exprime le parlementarisme en tant que délibération et débat⁶². Dans la mesure où la préparation

⁵⁹ Triepel [32], p. 203.

⁶⁰ V. en détail N. Petersen, « La fragmentation politique au Parlement européen : un vice ou une vertu ? », *Revue générale de droit*, 2026, dans ce cahier.

⁶¹ Il a fallu attendre quarante ans, en 1997 avec le traité d'Amsterdam, pour que le législateur des traités introduise le concept de législateur, mais de manière très secondaire, et ironiquement, en référence au rôle normatif du Conseil exécutif. En 2004, le projet de traité constitutionnel marque cependant un grand pas en avant : selon ce traité, un législateur au niveau de l'Union doit adopter des lois de l'Union dans le cadre d'une procédure législative. Le législateur du traité de Lisbonne fait un modeste compromis aux sceptiques, ce qui constitue néanmoins un progrès significatif.

⁶² M. Hauriou, *Précis de droit constitutionnel*, 1929, p. 467 : « Dans l'accomplissement de ses fonctions variées, le parlement procède toujours par la même opération de volonté, qui est la délibération ».



principale de la position du Parlement européen sur les questions législatives s'effectue essentiellement au sein des commissions - espaces où se rencontrent et se confrontent les différents courants politiques à travers le travail des rapporteurs et des rapporteurs fictifs - , la séance plénière a progressivement perdu de son importance en tant que lieu central de délibération. Il s'agit d'une segmentation intrinsèque au fonctionnement interne du Parlement européen qui prend en compte la réalité de la fragmentation politique. La majeure partie du travail législatif s'effectue au sein des commissions parlementaires, souvent décrites comme la « salle des machines » du Parlement européen⁶³. Même les échanges réguliers entre le Parlement et l'exécutif, ainsi que l'obligation pour ce dernier d'informer et de convaincre le Parlement, s'effectuent de plus en plus par l'intermédiaire des commissions, lesquelles, par l'action de leurs présidents et de leurs rapporteurs, occupent une place déterminante au sein du Parlement.

Par ailleurs, la législation de l'Union exige une conciliation entre les institutions⁶⁴. La fragmentation inhérente au Parlement européen conditionne la coopération de différents organes. Le lieu désigné pour réconcilier les intérêts, préférences et positions divergentes afin de créer une volonté générale européenne est le comité de conciliation⁶⁵. Celui-ci réunit

⁶³ F. Häge, N. Ringe, « Rapporteur-shadow rapporteur networks in the European Parliament: The strength of small numbers », *European journal of political research*, vol. 58 (2019), p. 209.

⁶⁴ La législation ordinaire de l'Union est complexe. Un acte législatif requiert l'adoption conjointe du Parlement européen et du Conseil, sur proposition de la Commission (art. 289 par. 1 TFUE). En vertu du traité de Lisbonne, l'article 14 par. 1 TUE retient pour la première fois que le Parlement européen exerce, conjointement avec le Conseil, les fonctions législative et budgétaire. La Cour de justice voit, dans la procédure de consultation au cours de laquelle le Parlement européen émet un avis purement consultatif, « le moyen qui permet au Parlement de participer effectivement au processus législatif de la Communauté. Cette compétence représente un élément essentiel de l'équilibre institutionnel voulu par le traité. Elle est le reflet, bien que limité, au niveau de la Communauté, d'un principe démocratique fondamental, selon lequel les peuples participent à l'exercice du pouvoir par l'intermédiaire d'une assemblée représentative », CJUE, 20 octobre 1980, *SA Roquette Frères contre Conseil des Communautés européennes*, affaire 138/79, ECLI:EU:C:1980:249, pt. 33. La Cour de justice n'est pas allée jusqu'à faire référence à l'existence d'un peuple européen unique. Elle considère que « le terme peuple, qui n'est pas défini est susceptible d'avoir différentes significations selon les États membres et langues de l'Union », CJUE, 12 septembre 2006, *M. G. Evan et O.B. Sevinger c. College van burgemeester*, aff. C-300/04, ECLI:EU:C:2006:545, pt. 44-45. Faisant un commentaire à propos de cette décision Ruggie [51] précise que « [m]ore than 40 years have passed since the Court delivered that judgment and the Parliament has evolved from a harmless consultative assembly into a full-blown legislative chamber, which participates on an equal footing with the Council in the adoption of more than 80 percent of European legislation, bearing witness to an emerging general legislative function at supranational level. However, despite its growing influence in legislative matters and its transformation into a genuine political powerhouse, the EP presents some peculiarities that distinguish it from many national counterparts, especially from those embedded in a system of parliamentary government » p. 44.

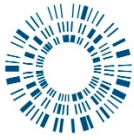
⁶⁵ Dann [46] met en avant deux modèles distincts de parlements qui méritent d'être analysés, à savoir les « debating parliaments » et les « working parliaments ». Cette pensée trouve ses origines dans la distinction de Max Weber entre le Redeparlament et l'Arbeitsparlament, « Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland », (1917), in *Gesammelte Politische Schriften*, 1988, p. 126. Le parlement délibérant est souvent considéré en Europe continentale comme le parlement idéal : il est centré autour de son assemblée plénière, qui sert de forum national et tire son importance du fait qu'il reflète les différentes opinions de la société au sein du parlement. Ce type de parlement se retrouve principalement dans les systèmes parlementaires où le parti majoritaire au parlement forme le gouvernement. L'opposition politique utilise l'assemblée plénière pour attaquer les mesures gouvernementales et présenter ses propres propositions. La Chambre des communes britannique en est l'exemple par excellence. Le parlement fonctionnel ou opérationnel tire son caractère et son pouvoir du fait qu'il est assez séparé du



les membres du Conseil ainsi qu'un nombre important de représentants du Parlement européen et a pour mission de parvenir à un accord dans un délai de six semaines à compter de sa convocation, à la majorité qualifiée du Conseil et à la majorité des membres représentant le Parlement européen. Compte tenu des 190 partis au Parlement européen et de l'absence de partis européens capables d'orienter les positionnements politiques à travers les institutions, la démocratie de négociation européenne a développé une voie particulière prenant la forme de trilogues. Les trilogues peuvent être perçus comme un mécanisme permettant au Parlement, au Conseil et à la Commission de pallier les faiblesses du système des partis politiques européens hétérogènes et du paysage politique fragmenté. Alors que, dans les démocraties parlementaires nationales, le processus législatif repose principalement sur des négociations entre partis en fonction de leurs orientations politiques, ces dynamiques trouvent leur équivalent au niveau de l'Union européenne dans le cadre des trilogues. Les décisions formelles résultent souvent de compromis politiques élaborés en amont. En l'absence d'un véritable système de partis européens capable de structurer une ligne politique commune, les trilogues jouent ainsi un rôle central en rapprochant le Parlement, le Conseil et la Commission et en facilitant la recherche de compromis entre des institutions qui, autrement, resteraient fortement divergentes. Il s'agit d'un remède au morcellement institutionnel de l'Union.

Les trilogues se distinguent par un format bien plus restreint que celui du comité de conciliation. Du côté du Conseil, ils réunissent la présidence, assistée par le secrétariat

gouvernement et qu'il fonctionne comme un contrepoids à celui-ci. Ce n'est pas la fusion entre le parti majoritaire et le gouvernement, mais le combat institutionnel entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif qui caractérise le système et, par conséquent, le pouvoir législatif. Ce sont davantage les commissions fortes et spécialisées plus que la tribune qui constituent le lieu principal des parlements opérationnels. Ces commissions acquièrent l'expertise et le pouvoir nécessaires pour contrôler la bureaucratie et influencent fortement l'élaboration des lois. Les commissions opérationnelles sont au cœur de la vie parlementaire : le Congrès américain est l'exemple classique de ce type de parlement. Dann considère qu'il semblerait qu'il existe de nombreuses similitudes entre le PE et le modèle du parlement fonctionnel. Néanmoins, il convient de mentionner que certaines de ses caractéristiques sont tout à fait originales au PE. Considéré comme un parlement fonctionnel, il est séparé du pouvoir exécutif et n'est pas impliqué dans la logique parlementaire consistant à soutenir un gouvernement. Au contraire, il jouit d'une autonomie en matière de contrôle et d'élaboration des lois, aspects caractéristiques d'un parlement fonctionnel. C'est un partenaire délicat qui trouve dans ses commissions le lieu central du travail et de l'influence parlementaires. Les commissions offrent ce qu'exigent le système de séparation des pouvoirs et l'hétérogénéité des institutions, à savoir un lieu de négociation entre les groupes politiques et avec les autres institutions. Étant lui-même un organe hétérogène, c'est un parlement qui ne fonctionne pas selon une logique majoritaire, mais qui est bien équipé pour s'intégrer dans le mode de consensus général des procédures interinstitutionnelles du fédéralisme exécutif. « Les études sur la démocratie parlementaire dans l'UE se heurtent à un problème terminologique. Si l'on examine la manière dont les systèmes politiques sont qualifiés dans les études comparatives, la relation entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif sert généralement de critère de distinction central. Si l'on applique ce critère à l'UE, on constate que celle-ci n'a ni président élu au suffrage direct, ni pouvoir exécutif élu au suffrage parlementaire. L'UE semble donc être un *tertium* indéfini. En y regardant de plus près, cependant, nous découvrons sa caractéristique : le pouvoir de nomination négatif du PE en tant que terme « système parlementaire » est souvent interprété à tort comme désignant un système parlementaire tel qu'on le connaît aux États-Unis ou dans les démocraties continentales. Or, l'UE n'est certainement pas un système parlementaire au sens où on l'entend habituellement. Mais ce n'est pas non plus un système présidentiel. Qu'est-ce donc que ce système fondé sur des bases fédérales et donc consensuelles, mais doté d'un pouvoir législatif fort, qui n'est pas dominant mais qui marque néanmoins le système de son empreinte ? Je propose de l'appeler une démocratie semi-parlementaire », Dann [46], p. 573. Pour une approche similaire v. Magnette [51].



général, tandis que, pour le Parlement européen, y participent le rapporteur ainsi que les rapporteurs fictifs des autres groupes politiques. La Commission y est également représentée par sa direction administrative. En règle générale, ces réunions rassemblent moins d'une trentaine de participants. Cette taille limitée est essentielle, car elle permet un dialogue direct et des négociations substantielles, ce qui distingue le trilogue du comité de conciliation beaucoup plus vaste, qui réunit souvent plus du double de participants et intervient plus tard dans la procédure législative, lorsque les positions sont souvent déjà figées⁶⁶.

Le trilogue ne constitue pas un organe décisionnel et ne dispose donc d'aucun pouvoir formel de décision. Il permet toutefois aux participants de constater l'émergence d'un consensus, lequel revêt une importance particulière dans la mesure où la poursuite de la procédure se limite le plus souvent à une formalité. Le projet législatif, dans sa version convenue, est ensuite transmis au Conseil et au Parlement, qui l'approuvent presque systématiquement comme l'expression de la volonté européenne commune, en général sans débat supplémentaire. À l'origine, les trilogues donnaient beaucoup de pouvoir aux rapporteurs, qui négociaient souvent bilatéralement avec le Conseil et la Commission. Leur indépendance a été progressivement réduite avec l'institutionnalisation d'une équipe de négociation, composée du rapporteur, des rapporteurs ombres de chaque groupe politique et du Président de la Commission⁶⁷. Des mécanismes institutionnalisés de négociation du compromis, tels que les trilogues, peuvent instaurer un degré non négligeable de stabilité et de prévisibilité dans le processus politique, en comparaison avec des systèmes politiques principalement structurés par la logique partisane⁶⁸.

Les représentants du Parlement européen, indépendamment de leurs affinités politiques individuelles, cherchent à se présenter comme un bloc cohérent et, lorsqu'émerge un désaccord au sein de l'équipe de négociation, ils privilégient généralement une pause dans les discussions afin de trouver un compromis plutôt que de se confronter ouvertement aux autres institutions de l'Union européenne. Par conséquent, le Parlement a développé une stratégie double, fondée sur l'affichage d'une unité et d'une autorité centralisée à l'extérieur, tout en maintenant une organisation plus décentralisée en interne. Sa diversité, voire sa fragmentation interne, résultant notamment d'un système électoral reposant sur la représentation proportionnelle, a toujours été compensée par un facteur d'unité supérieur :

⁶⁶ Blanc [26], p. 192 « De fait, ces « trilogues » fluidifient considérablement le processus législatif. À cet égard, la pratique de la dernière législature (2014-2019) confirme de manière spectaculaire une tendance engagée depuis le traité d'Amsterdam, puisque 89 pour cent des textes ont été conclus en première lecture. Parallèlement, la durée totale moyenne de toutes les procédures législatives ordinaires est inférieure à 20 mois, entre 18 et 19 de l'adoption par la Commission de sa proposition à la signature des actes par les colégislateurs ».

⁶⁷ A. R. Servent, O. Costa, « The European parliament: powerful but fragmented », in D. Hodson, U. Puetter, S. Saurugger, J. Peterson (dir.), *The Institutions of the European Union*, 5^e éd., 2021, p. 128; A. R. Servent, A. Panning, « Eurosceptics in trilogue settings: interest formation and contestation in the European parliament », *West European Politics*, vol. 42 (2019), p. 755.

⁶⁸ Rugge [51], p. 192.



la volonté de se montrer ferme et cohérent face au Conseil et à la Commission⁶⁹. Il existe donc une compréhension commune croissante selon laquelle l'équipe de négociation doit représenter l'ensemble du Parlement ; cela signifie que le rapporteur, le président et les rapporteurs fictifs doivent tous accepter le mandat donné, même s'il peut entrer en conflit avec leur opinion personnelle ou celle de leurs groupes politiques respectifs. Cela peut être interprété comme une manifestation de l'institutionnalisme rationnel⁷⁰. Selon cette approche, les institutions européennes agissent de manière à défendre leurs propres intérêts et jouent un rôle clé dans la détermination de l'agenda politique européen.

Prenant en considération la fragmentation politique, l'initiation à un mode de résolution de problèmes est plus probable au sein de petits groupes bénéficiant d'interactions itératives, où la formulation des politiques est davantage guidée par l'expertise⁷¹. La contestation y apparaît donc moins prononcée que lors des séances plénières et un espace informel démocratiquement encadré émerge en tant que lieu de médiation⁷². Certes, ces multiples médiations complexes semblent constituer une impasse démocratique si l'on conçoit la volonté générale comme l'expression d'une majorité homogène se réalisant dans l'adoption de la loi. Or, dans une société plurielle, différenciée et diversifiée, une telle volonté majoritaire homogène n'est qu'une fiction. Aujourd'hui, la volonté générale résulte de l'agrégation de particularismes qui se chevauchent, à travers un processus de coopération entre des organes fragmentés.

Il paraît ainsi évident que la fragmentation politique ne paralyse pas le fonctionnement du Parlement européen. Ce dernier, malgré la dispersion des partis, parvient à exercer ses pouvoirs grâce à des mécanismes de médiation et de négociation. La démocratie européenne se construit non pas sur une majorité compacte, mais sur la coopération et l'agrégation des particularités des organes et partis fragmentés. Malgré la pluralité politique et nationale qui caractérise le Parlement européen, les mécanismes de délibération et de négociation interne montrent que cette diversité peut être canalisée pour renforcer l'efficacité et la cohérence de l'action législative.

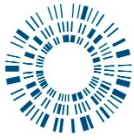
Malgré des positions parfois profondément divergentes, la délibération interne permettrait au Parlement européen de canaliser l'euroscepticisme et de construire des décisions

⁶⁹ Rugge [51], p. 48 (86) : « Ahead of and between trilogues, the EP's negotiating teams hold internal preparatory meetings to find common ground on the issues to be discussed. It is indeed important for the Parliament to present itself as a cohesive whole, so that it can avoid internal differences weakening its bargaining position vis-à-vis the Council ».

⁷⁰ Pour ce terme v. P. Hall, R. Taylor, « Political science and the three new institutionalisms », *Political Studies*, vol. 44 (1996), p. 936.

⁷¹ J. Lewis, « How institutional environments facilitate co-operative negotiation styles in EU decision-making », *Journal of European public policy*, vol. 17 (2010), p. 648.

⁷² Dans ce cadre, la cohésion des euro-sceptiques sera plus faible, v. T. Börzel, M. Hartlapp, « Eurosceptic Contestation and Legislative Behaviour in the European Parliament », in P. Ahrens, A. Elomäki, J. Kantola (dir.), *European Parliament's Political Groups in Turbulent Times*, 2022, p. 97.



collectives cohérentes et intégrées, transformant ainsi la diversité politique et nationale en un processus décisionnel efficace.

B. Le dépassement progressif de la fragmentation

Le dépassement progressif de la fragmentation au sein du Parlement européen illustre la capacité de l'institution à transformer la diversité politique et nationale en un processus décisionnel plus cohérent et intégré. La délibération interne constitue un instrument essentiel de cette consolidation, permettant d'encadrer l'euroscpticisme et de favoriser l'émergence de compromis durables entre des membres défendant des positions parfois profondément divergentes.

I. La délibération en tant qu'outil

La délibération au sein du Parlement européen présente plusieurs bénéfices. Elle contribue à surmonter les divisions internes, renforce la capacité de l'institution à faire entendre son point de vue dans le triangle décisionnel, favorise l'élaboration de politiques de qualité et participe à la constitution d'un espace politique à l'échelle de l'Union européenne. La délibération ne consiste pas seulement à mettre en œuvre des traités et à contribuer à l'élaboration des politiques publiques européennes : elle est une activité qui participe à la structuration d'un système politique. Le Parlement européen assume ainsi une « fonction éducatrice » et de formation de l'opinion des peuples européens⁷³.

Malgré l'absence d'un sentiment communautaire fort, d'une véritable constitution ou d'un équivalent de la théorie de la volonté nationale de Sieyès, la délibération permet aux décisions d'une majorité de parlementaires fluctuante d'être considérées comme celles de la représentation européenne tout entière. Il ne s'agit pas de l'énonciation d'une position par une coalition majoritaire stable, mais de sa construction à travers un processus d'argumentations croisées, impliquant presque tous les membres de l'assemblée ainsi que certains représentants de la société civile.

Le Parlement européen est aujourd'hui le dépositaire d'une forme de souveraineté à l'échelle supranationale et assume ses deux fonctions : légitimer l'intégration européenne par sa délibération et délibérer pour participer au processus décisionnel⁷⁴.

⁷³ Le terme est emprunté à W. Bagehot. Pour une analyse de la fonction expressive du Parlement du Royaume-Uni, v. en détail A. Le Divellec, « Bagehot et les fonctions du Parlement (britannique). Sur la genèse d'une découverte de la pensée constitutionnelle », *Jus Politicum*, n° 7, 2012, p. 9, <http://juspoliticum.com/article/Bagehot-et-les-fonctions-du-Parlement-britannique-Sur-la-genese-d-une-decouverte-de-la-pensee-constitutionnelle-518.html>.

⁷⁴ S. Saurugger, « La place des partis politiques dans les procédures délibératives promues par l'Union européenne », in R. Lefebvre, A. Roger, *Les partis politiques à l'épreuve des procédures délibératives*, 2009, p. 35. Pour la démocratie délibérative au niveau communautaire v. J. Neyer, « The deliberative turn in integration theory », *Journal of European Public Policy*, vol. 13 (2006), p. 779.



Il existe un lien fondamental entre la délibération et la démocratie. Si la démocratie implique nécessairement la représentation, elle ne s'y réduit pas. Cette idée est particulièrement illustrée par l'article 11 du TUE. Les notions de transparence, de participation des citoyens, de délibération et de souplesse y sont particulièrement significatives. La participation et la délibération contribuent à éclairer l'élaboration des décisions de multiples manières. Quant à la transparence de l'action publique - c'est-à-dire sa clarté et la possibilité d'en attribuer la responsabilité -, elle demeure un élément essentiel⁷⁵.

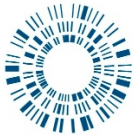
La délibération contribue à la consolidation d'une identité collective. Bien que la construction d'une identité européenne commune figure parmi les objectifs de la politique européenne, rien n'indique que le législateur du traité ait conditionné la démocratie européenne à l'existence d'une identité européenne préalablement constituée. L'idée d'autodétermination collective, bien que louable comme principe régulateur, ne s'avère pas pertinente pour interpréter le concept de démocratie aux articles 2 et 10 du TUE, car elle occulte la décision politique implicite de ces dispositions. Le choix du législateur de ne pas fonder la démocratie européenne sur l'autodétermination ne constitue en rien une trahison de la démocratie. En théorie démocratique, de nombreuses approches reconnues définissent la démocratie non pas comme autodétermination collective, mais comme un processus de discussion et de prise de décision au sein d'une société pluraliste.

Sans un sentiment partagé d'unité politique, le parlementarisme risque de se trouver dans une impasse⁷⁶. L'UE se trouverait, par conséquent, dépourvue des bases sociales constituant le fondement de la démocratie représentative. Selon cette conception, la démocratie européenne serait conditionnée à l'existence d'un peuple, ou du moins d'un sentiment d'appartenance à une communauté. Il ne suffit pas qu'un corps électoral soit réuni à l'occasion des élections européennes : il doit également correspondre à une réalité sociologique. Dans ce contexte, le faible sentiment d'allégeance à l'Europe, le manque d'homogénéité culturelle et l'absence d'un peuple européen au sens identitaire du terme constituent des obstacles significatifs. L'élection au suffrage universel ne permet pas de résoudre le dilemme du dédoublement démocratique, ou de la « double démocratie ». Ce terme renvoie à la tentative de dépasser le cadre du demos national tout en évitant de le diluer dans un demos européen, ce qui aurait supposé la création d'une circonscription paneuropéenne. C'est pourquoi les élections européennes persistent à n'être le plus souvent considérées et pratiquées que comme des « élections nationales de seconde ordre »⁷⁷. Les

⁷⁵ L'importance de la transparence en droit européen est confirmée par l'article 11, paragraphes 1 et 2, du traité sur l'UE, v. A. von Bogdandy, « The European Lesson for International Democracy : The Significance of Articles 9–12 EU Treaty for International Organizations », *European Journal of International Law*, vol. 23 (2012), p. 315.

⁷⁶ P. Magnette, *Le régime politique de l'Union européenne*, 5^e éd., 2023.

⁷⁷ E. Dubout, G. Marti, D. Ritleng, « Des élections européennes encore en chantier », in E. Dubout, G. Marti, D. Ritleng (dir.), *Acte portant élection des membres du Parlement européen au suffrage universel direct*, 2024, p. 21 : « Politiquement, les élections européennes s'inscrivent dans un cycle électoral national. Leur perception de la part des électeurs, et donc leur issue, varie en fonction de leur synchronicité avec les échéances politiques majeures de la démocratie nationale. Ainsi, une élection européenne intervenant peu de temps après une élection législative ou présidentielle nationale sera le plus souvent perçue comme un simple vote de confirmation du suffrage précédent. À l'inverse, si l'élection européenne se déroule peu de temps avant une élection nationale majeure, elle



citoyens continuent ainsi de construire leurs préférences pour les élections européennes en tant que membres d'une communauté politique et d'un espace délibératif essentiellement structurés à l'échelle nationale, ce qui jette un doute sérieux sur la portée réelle de l'affirmation énoncée à l'article 14 §2 du TUE, selon laquelle le Parlement européen représenterait les citoyens de l'Union⁷⁸.

En l'absence d'un « peuple européen », l'Union ne serait pas, de par sa nature même de système d'intégration confédérale, apte à la démocratisation⁷⁹. Malgré l'adoption du système de l'élection par le recours au suffrage universel dès 1976, l'échelle nationale demeure perçue comme le seul fondement de légitimation démocratique⁸⁰. La démocratie exigerait l'existence d'un peuple en tant que détenteur de la souveraineté populaire. Or, un peuple européen n'existerait pas et ne pourrait exister, car l'Europe se caractérise par la diversité et la différence de ses peuples. L'identification d'un tel peuple présuppose la réunion des conditions politiques et sociologiques difficilement vérifiables. Toute tentative de définition d'un peuple européen présuppose le renvoi à des critères précis faisant preuve d'un degré d'unité parmi les membres de ce « peuple »⁸¹.

L'élection du Parlement européen ne suffit pas à constituer un corps électoral que l'on pourrait qualifier de peuple européen. Même si les traités considèrent ce Parlement comme

servira le plus souvent d'expérimentation aux principaux candidats au mandat national et d'anticipation de l'état des forces politiques du pays. Enfin, une élection européenne de mi-mandat sera souvent l'occasion de votes de protestation contre le gouvernement en place, voire de spécialisation sur des partis politiques nationaux plus minoritaires. Dans tous ces cas de figure, la vie politique nationale semble n'accorder qu'une importance secondaire au scrutin européen ».

⁷⁸ Une référence peut être faite à la pratique de certains députés européens d'arborer un drapeau national (en l'occurrence français) sur leurs pupitres. La CJUE s'est appuyée sur les art. 10 par. 2 TUE et 14 par. 2, TUE pour en justifier l'interdiction, au motif que « les membres du Parlement représentent les citoyens de l'Union, ainsi qu'il ressort expressément de l'art. 10, par. 2, et de l'art. 14 par. 2 TUE et encore de l'art. 22 par. 2, TFUE, même s'ils sont élus sur des listes établies au niveau des États membres », CJUE 14 décembre 2023, *Rivière et al.*, affaire C-767/21 P, ECLI:EU:C:2023:987, pt. 56.

⁷⁹ L'identification d'un tel peuple présuppose réunies des conditions politiques et sociologiques difficilement vérifiables. Toute tentative de définition d'un peuple européen présuppose le renvoi à des critères précis faisant preuve d'un degré d'unité parmi les membres de ce « peuple ». La souveraineté populaire trouve son expression institutionnelle dans l'institution parlementaire. Le Parlement représente le peuple dans le processus décisionnel politique. Les sujets de la souveraineté populaire restent avant tout les nations traditionnelles d'Europe, qui ne peuvent être associées au processus décisionnel que par l'intermédiaire de leurs gouvernements et parlements nationaux. Les parlements nationaux doivent donc conserver des pouvoirs de contrôle substantiels, voire le contrôle effectif des activités communautaires. V. U. Di Fabio, « Der neue Art. 23 des Grundgesetzes: Positivierung vollzogenen Verfassungswandels oder Verfassungsneuschöpfung? », *Der Staat*, vol. 32 (1993), p. 191; D. Murswiek, « Maastricht und der *pouvoir constituant* », *Der Staat*, vol. 32 (1993), p. 161.

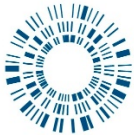
⁸⁰ Le Conseil Constitutionnel français a conclu, au moment de l'adoption de l'acte électoral de 1976, que le passage à l'élection de l'Assemblée parlementaire au suffrage universel direct n'avait pas eu pour conséquence de « modifier la nature de cette Assemblée qui demeure composée de représentants de chacun des peuples de ces États ». CC, déc. n° 76-71 DC du 30 décembre 1976, *Décision du Conseil des communautés européennes relative à l'élection de l'Assemblée des Communautés au suffrage universel direct* pt. 3.

⁸¹ L'identification d'un tel peuple présuppose réunies des conditions politiques et sociologiques difficilement vérifiables. Toute tentative de définition d'un peuple européen présuppose le renvoi à des critères précis faisant preuve d'un degré d'unité parmi les membres de ce « peuple ». V. en détail, Oeter [49].



l'émanation des peuples européens, le corps électoral européen ne confère à la démocratie parlementaire européenne qu'un fondement démocratique limité, sans qu'il soit nécessaire d'entrer dans le débat sur l'« identité » de ces peuples⁸². En outre, le changement de

⁸² CCFA, déc. *Maastricht*, du 12 octobre 1993 (BVerfGE 89, 155 [186]) : « Si les peuples des États confèrent, comme c'est le cas actuellement, une légitimité démocratique par l'intermédiaire des parlements nationaux, l'extension des tâches et des compétences des Communautés européennes est donc limitée par le principe démocratique. Chaque peuple de chaque État est le point de départ d'un pouvoir étatique qui se rapporte à lui-même ». Oeter [49], p. 663-664 : « Si l'on considère ce débat dans le contexte de l'histoire constitutionnelle allemande, on constate rapidement d'étranges analogies avec la discussion constitutionnelle de l'Empire allemand sur la nature de l'État fédéral, qui mettent en évidence les problèmes communs à ce type de systèmes fédéraux. La question du siège de la souveraineté ou du moment du transfert définitif de la souveraineté des États individuels à l'Empire a occupé pendant des décennies la doctrine du droit constitutionnel, tout comme la question de la compatibilité de la structure fédérale de la Constitution impériale avec un système parlementaire. Il convient tout d'abord d'éclairer le retour mémorable de l'ancien débat sur le siège de la souveraineté dans les systèmes fédéraux. Ensuite, les réflexions portent sur la question du rapport entre l'exécutif et le parlement et sur la discussion connexe concernant la particularité du système fédéral qui, selon l'opinion courante, s'oppose à une parlementarisation radicale. Le débat de la fin de l'Empire allemand fournit encore aujourd'hui des pistes fructueuses pour évaluer ces concepts fondamentaux de la théorie de l'État. Des pistes qui soulèvent la question de savoir si toute la discussion n'est pas menée dans une direction complètement erronée et autour de fausses questions. La structure des Communautés européennes est également caractérisée par un compromis non résolu entre la souveraineté persistante des États membres (en tant que souveraineté des États) et la représentation communautaire (en tant qu'expression du principe de la souveraineté populaire), et repose sur deux piliers de légitimation démocratique : un pilier national, via les parlements et les gouvernements des États membres, et un pilier communautaire, via le Parlement européen élu au suffrage direct. Dans sa forme initiale d'Assemblée parlementaire, le Parlement européen n'impliquait que les parlements nationaux dans le processus décisionnel des Communautés, mais il représentait les peuples nationaux en tant que sujets incontestés de la souveraineté populaire par l'intermédiaire de leurs députés nationaux. L'introduction de l'élection directe de ses députés a toutefois modifié de manière très étrange la position du Parlement. Dans sa forme actuelle, on ne peut plus vraiment considérer les membres du Parlement européen comme les représentants des différents peuples nationaux, comme l'expression de la souveraineté populaire de la nation concrète unie avec les autres nations au sein de l'Union ». V. aussi J. Frowein, « Das Maastricht Urteil und die Grenzen der Verfassungsgerichtsbarkeit », *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, vol. 54 (1994), p. 1. L'auteur souligne que l'arrêt Maastricht se caractérise par le fait qu'il souligne à plusieurs reprises la souveraineté de la République fédérale d'Allemagne. Cela intervient trois ans après que les restrictions de souveraineté qui pesaient auparavant sur la République fédérale d'Allemagne ont pris fin dans le cadre de la réunification par le traité de 1990 et qu'il ne fait plus aucun doute, sur le plan juridique, que l'Allemagne est désormais sur un pied d'égalité avec les autres États membres de la Communauté : (6) « La terminologie actuellement utilisée, qui désigne l'UE comme une association (*Verbund*) d'États souverains, peut surprendre. En 1967, la Cour avait estimé que la Communauté n'était pas un État, ni même un État fédéral, mais plutôt une communauté d'un genre particulier en voie d'intégration progressive. Il faut certainement donner raison à la Cour lorsqu'elle affirme, en 1993, que la Communauté, désormais Union, est loin d'être un État. Cependant, la formule "association d'États", qui semble vouloir rester en deçà d'une confédération d'États, apparaît, par rapport à la formulation de 1967, délibérément réservée à l'égard d'une intégration plus poussée. Cela ne peut guère être une coïncidence. Associée à l'accent mis sur la souveraineté et la coopération déterminée par les gouvernements, elle passe à côté du caractère de la Communauté ». Murswiek [79], p. 168 : « Maastricht ne fonde pas encore l'Union européenne en tant qu'État fédéral au sens classique du terme. Les États membres conservent les attributs d'États souverains, qui font largement défaut à l'Union : personnalité juridique limitée en droit international, capacité à entretenir des relations diplomatiques, à mener une politique étrangère indépendante, à mettre en place ses propres forces armées pour assurer sa défense, etc. On pourrait donc supposer que l'approbation du traité de Maastricht est couverte sans problème par l'habilitation - réduite conformément à la Constitution - du nouvel article 23, par. 1, al. 2 de la Loi fondamentale. Cette approche est toutefois insuffisante. Elle méconnaît les spécificités des processus d'intégration dynamiques. Il n'est possible de préserver et de faire valoir l'ordre des compétences de la Loi fondamentale dans de tels processus qu'en s'affranchissant de la terminologie classique, adaptée à des conditions statiques. Si l'on opposait simplement l'État national souverain à l'État membre d'un État fédéral européen et si l'on affirmait que ce n'est que lorsque l'Union européenne sera devenue un "État fédéral doté de compétences aussi étendues que celles des États-Unis ou de la République



terminologie introduit par l'art. 14, § 2 du TUE doit aussi être mis en avant. Conformément à cet article, le Parlement européen ne représenterait plus les « peuples » des États membres, mais les « citoyens » de l'Union. La représentation politique au Parlement européen n'est pas liée à l'égalité des citoyens d'un corps unifié, mais des citoyens identifiables en amont par référence à leur nationalité⁸³.

Néanmoins, l'absence d'un « peuple européen » ne fait pas obstacle à l'émergence d'une conscience européenne, à laquelle les partis politiques européens contribuent de manière significative. Il est affirmé que le droit de l'Union attribue aux parties une double fonction de relais institutionnels de la démocratie européenne, d'une part, la formation de la volonté politique des citoyens de l'Union ; d'autre part, le développement d'une conscience politique européenne, conformément à l'article 10, paragraphe 4, du TUE⁸⁴. Dans le traité

fédérale d'Allemagne que l'Allemagne, en tant que membre de l'Union européenne, ne sera plus un "État national souverain" et que seule la création d'un tel État fédéral rendrait nécessaire la décision constitutionnelle, on passerait alors à côté de la réalité de l'intégration européenne». CCFA, déc. *Maastricht*, du 12 octobre 1993 (BVerfGE 89, 155 [186]) : « Si les peuples des États confèrent, comme c'est le cas actuellement, une légitimité démocratique par l'intermédiaire des parlements nationaux, l'extension des tâches et des compétences des Communautés européennes est donc limitée par le principe démocratique. Chacun des peuples des États est le point de départ d'un pouvoir étatique qui se rapporte à lui-même. Les États ont besoin de domaines de compétence propres suffisamment importants dans lesquels le peuple concerné peut s'épanouir et s'exprimer dans le cadre d'un processus de formation de la volonté politique qu'il légitime et contrôle, afin de donner une expression juridique à ce qui l'unit – de manière relativement homogène – sur les plans intellectuel, social et politique ». Il est bien connu que l'idée d'homogénéité remonte essentiellement à Carl Schmitt. V. H. P. Ipsen, « Zehn Glossen zum Maastricht-Urteil », *Europarecht*, vol. 29 (1994), p. 1. La Cour fait allusion à l'homogénéité relative sur la base de laquelle une organisation démocratique de l'État fondée sur l'égalité stricte des droits de participation politique devient possible. Dans l'ouvrage *Politische Demokratie und soziale Homogenität*, cité par la Cour constitutionnelle fédérale, H. Heller se penche sur Schmitt mais rejette la critique schmittienne du parlementarisme, considérant que la raison d'être du parlement est la publicité du débat et la croyance en la recherche de la vérité par la libre concurrence des opinions. Il précise que la base intellectuelle du parlementarisme n'est pas la croyance dans le débat public en tant que tel, mais la croyance dans l'existence d'une base commune de discussion et donc dans la possibilité d'un *fair-play* pour l'adversaire politique interne, avec lequel on pense pouvoir s'entendre en éliminant la violence pure et simple. La possibilité plus ou moins grande de former une unité politique dépend donc d'une plus ou moins grande homogénéité sociale. H. Heller, « Politische Demokratie und soziale Homogenität », *Gesammelte Schriften*, t. II, 1971, p. 425 (427). Pour lui, de manière générale, « l'homogénéité sociale [...] est toujours un état socio-psychologique dans lequel les contradictions et les conflits d'intérêts toujours présents semblent liés par une conscience et un sentiment d'appartenance, par une volonté communautaire qui se concrétise » (428). Pour la notion de la démocratie au niveau du droit de l'Union européenne et la tradition de la Staatslehre allemande v. not. A. von Bogdandy, *Strukturwandel des öffentlichen Rechts*, 2022, not. p. 218 et s.

⁸³ Selon la Cour constitutionnelle allemande, le choix en faveur du terme « citoyens de l'Union » « ne peut être expliqué que par la nature de l'UE en tant qu'association d'États souverains », CCFA, déc. *Traité de Lisbonne*, du 30 juin 2009 (BVerfGE 123, 267 [287]). De telles positions, qui appréhendent la citoyenneté politique exclusivement dans une perspective stato-nationale, font obstacle à toute extension du cadre démocratique. Elles impliquent que l'instauration d'élections européennes fondées sur une stricte égalité de suffrage entre tous les citoyens de l'Union — notamment au moyen d'une circonscription européenne et de listes transnationales — entrerait en contradiction avec les principes constitutionnels nationaux relatifs à la représentation ou à la souveraineté, donnant ainsi lieu à un conflit juridique. Dans une décision du 3 avril 2003, le Conseil Constitutionnel a précisé que « les membres du Parlement européen élus en France le sont en tant que représentants des citoyens de l'UE résidant en France » CC, Décision n° 2003-468 DC du 3 avril 2003, *Loi relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen ainsi qu'à l'aide publique aux partis politiques*.

⁸⁴ Wendel [18], p. 106.



de Maastricht, l'article 138a prévoyait que « les partis politiques européens sont importants en tant que facteur de l'intégration au sein de l'Union. Ils contribuent à la formation d'une conscience européenne et à l'expression de la volonté politique ». Cet article restait cependant une « déclaration d'intérêt pour les partis politiques, en vue d'une union plus politique »⁸⁵. Aucun élément de procédure ni date butoir n'étaient donnés pour la mise en place des partis et il fallait attendre à cet effet le traité de Nice. Le même contenu a été repris dans l'art. 191 TCE⁸⁶. Le traité de Lisbonne repose, pour l'essentiel, sur la réglementation antérieure. La mention de « l'importance » des partis politiques disparaît, et l'article 10, paragraphe 4 TUE, qui figure désormais parmi les dispositions relatives aux principes démocratiques plutôt que dans celles relatives au Parlement européen, se limite à rappeler le rôle des partis dans la formation de la conscience politique européenne et dans l'expression de la volonté des citoyens de l'Union⁸⁷.

Les partis jouent un rôle d'intégration d'abord grâce à leur capacité à orienter, même modestement, le processus d'intégration⁸⁸. Ils y contribuent également parce que ce processus progresse aussi au sein de leur propre sphère, comme l'illustre l'histoire des partis

⁸⁵ Dutoit [12], p.145.

⁸⁶ L'article 191 (ex. 138a) a fait l'objet d'une Déclaration, numéro 11, adjointe au traité de Nice. La déclaration prévoyait que « les dispositions de l'article 191 n'impliquent aucun transfert de compétences à la Communauté européenne et n'affectent pas l'application des règles constitutionnelles nationales pertinentes. Le financement des partis politiques au niveau européen par le budget des Communautés européennes ne peut être utilisé pour le financement direct ou indirect des partis politiques au niveau national. Les dispositions sur le financement des partis politiques s'appliquent, sur une même base, à toutes les forces politiques représentées au parlement européen ».

⁸⁷ Le traité de Lisbonne reprend, dans le cas des partis européens, la structure du traité constitutionnel : comme dans le traité constitutionnel, les dispositions relatives aux partis politiques figurent désormais à deux endroits du traité (la troisième mention a été supprimée, car la Charte des droits fondamentaux n'a pas été intégrée dans le traité de Lisbonne), à savoir à l'article 10 (4) TUE-L et à l'article 224 TFUE (traité sur le fonctionnement de l'Union européenne), l'ancien premier paragraphe de l'article 191 TCE-A (dans la version du traité constitutionnel) devenant l'article 10(4) TUE-L, et le deuxième paragraphe, dans une nouvelle version, devenant l'article 224 TFUE.

⁸⁸ Cette référence à l'intégration rappelle la doctrine de Rudolf Smend. Selon Smend, l'État n'existe que « parce qu'il s'intègre en permanence, en se constituant à partir des individus et en s'y intégrant – ce processus continu constitue son essence en tant que réalité spirituelle et sociale », R. Smend, « *Verfassung und Verfassungsrecht* », dans : *Staatsrechtliche Abhandlungen*, 1955, p. 138. L'État est compris comme un processus d'intégration. Son unité n'est pas présumée, mais doit être constamment renouvelée par des facteurs d'intégration personnels, fonctionnels et objectifs. Selon lui, l'intégration n'est pas une liaison entre des éléments, mais la formation d'un nouvel ensemble par une nouvelle interaction entre des éléments jusqu'alors isolés, dans laquelle ces éléments, sous l'influence réciproque, doivent simultanément modifier leur nature effective et leur statut juridique, R. Smend, « Intégration », dans : Kunst/Herzog/Schneemelcher (dir.), *Evangelisches Staatslexikon*, 1975, p. 1025. L'intégration dépasse ainsi le domaine étatique, laissant place à une constitution supranationale dans laquelle se formerait une nouvelle unité englobant les États (membres) dont le statut a été modifié. Selon Smend, l'État unitaire, l'État fédéral et d'autres formes d'intégration étatique ne présupposent ni un peuple ni aucune autre substance, mais existent dans la mesure où l'intégration est effectivement souhaitée et mise en œuvre au niveau concerné. Cette conception permet non seulement une répartition harmonieuse des compétences entre l'État fédéral et les Länder dans l'État fédéral, mais aussi l'intégration de certains domaines dans une forme supplémentaire et objectivement supérieure de communauté politique, telle que la prévoit la Loi fondamentale avec son option européenne désormais renforcée. Smend considère la Constitution comme une « réalité d'intégration » : « En tant que droit positif, la Constitution n'est pas seulement une norme, mais aussi une réalité ; en tant que Constitution, elle est une réalité d'intégration ». *Verfassung und Verfassungsrecht*, p. 192.



européens.⁸⁹ De ce point de vue, les partis européens ne sont pas seulement des facteurs, mais aussi des objets du processus d'intégration⁹⁰. Le résultat du processus d'intégration est l'émergence d'une communauté politique « qui se superpose aux communautés préexistantes ».⁹¹ En l'espèce, les partis politiques se voient reconnaître un rôle pédagogique dans la formation d'une certaine idée du bien commun⁹². Néanmoins, il faut souligner que contrairement à la norme précédente de l'article 191, paragraphe 1, du traité CE, l'article 10, paragraphe 4, du TUE ne décrit plus explicitement les partis européens comme un facteur d'intégration. Cela s'explique par le fait que la fonction assumée par les partis est celle de la consolidation de l'Union en tant que « lieu du débat démocratique », et non pas de l'imposition d'une certaine vision de l'« approfondissement de l'intégration dans certains domaines politiques ».⁹³

Il s'agit d'un processus de consolidation d'une conscience européenne qui passe par les partis et qui inclut aussi des partis qui s'opposent au projet politique de l'UE⁹⁴. La

⁸⁹ Des interprétations contradictoires sont défendues au sujet de l'art. 191 TCE. Morlok [34], p. 31 : « The incorporation of political parties in the EC Treaty was a historical novelty. In European history, the development of a party system preceded its legal recognition. [...] The recognition of political parties on European level in the Maastricht treaty was an anticipation of the achievements to come. [...] The legal recognition of political parties in the EC was, as is true for most steps in the integration process, motivated by the idea to initiate a stronger European process of political opinion formulation. Art. 191 EC articulates the legitimacy, and even more so, the necessity of political parties on the European level. Art. 191 EC also opens up the institutional political system of the EC to the direct influence of the Union citizens ». Pour une interprétation divergente v. Buhr [36], p. 41. Selon l'auteur l'article 191 ne crée pas directement de droits ni d'obligations à l'égard des parties. Son effet normatif s'adresse avant tout au législateur communautaire, avec des répercussions seulement indirectes pour les particuliers. Bien que l'article 191 n'impose pas formellement l'adoption d'un acte juridique spécifique sur son fondement, l'existence d'une « nécessité politico-juridique » de concrétisation est néanmoins reconnue. Son caractère contraignant réside ainsi dans sa fonction de norme-cadre, laissant ouverte la pluralité des modalités de mise en œuvre. Tout acte de droit dérivé adopté dans ce domaine doit, en conséquence, respecter les prescriptions de l'article 191 du traité CE.

⁹⁰ « Reconnaître les partis politiques comme facteurs d'intégration signifie considérer le processus d'intégration européenne comme un processus politique, comme un sujet de débat politique, et non comme une simple série d'estimations technocratiques qui ne laissent aucune place à l'alternative en raison de priorités politiques différenciées ». Papadopolou [35], p. 144.

⁹¹ E. Haas, *Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces, 1950-1957*, 1968, p. 16. Le *spill over effect* présuppose une interaction fréquente et régulière sur un même domaine. Sur l'interaction entre des eurodéputés allemands et français v. H. Kerr, « Changing Attitudes through International Participation: European Parliamentarians and Integration », *International Organization*, vol. 27 (1973), p. 45.

⁹² Les incertitudes liées à la constitution ou à l'identification d'un peuple européen se reflètent dans le questionnement sur le mandat des parlementaires européens. Ce débat porte notamment sur le caractère général du mandat des députés. L'article 2 du règlement intérieur prévoit l'interdiction du mandat impératif et garantit l'indépendance dans l'exercice du mandat, s'inscrivant ainsi dans la tradition parlementaire des États membres, qui interdisent eux aussi le mandat impératif.

⁹³ Wendel [17], p. 115. L'auteur précise qu'au niveau national aucune disposition constitutionnelle n'impose aux partis une telle tâche de contribution à l'intégration de l'État ou de la société. Les partis politiques ne sont pas tenus de créer une conscience politique. Au niveau de l'Union européenne, les partis doivent non seulement contribuer au développement d'une conscience politique (*Herausbildung eines politischens Bewusstseins für*) mais « créer le Politique » (*Kreation des Politischen*), p. 116.

⁹⁴ Le projet de consolidation politique de l'UE est souvent présenté comme projet de formation d'une entité *sui generis*. La formule *sui generis* largement répandue ne dépasse que superficiellement la dichotomie classique entre confédération d'États et État fédéral. En réalité, elle perpétue précisément ce système de catégories. En effet,



délibération se présente comme un outil important pour la théorie du néo-fonctionnalisme qui s'intéresse au processus d'intégration ou à l'effet d'engrenage (*spill over*)⁹⁵. L'effet d'engrenage s'accompagne également d'un processus de socialisation des élites, qui concerne à la fois les responsables politiques et les hauts fonctionnaires⁹⁶. L'engrenage permet de contenir, voire d'atténuer, la fragmentation politique. Le néo-fonctionnalisme souligne que, d'une part, bien que nommés par les gouvernements nationaux, les commissaires européens défendent l'intérêt général européen une fois en fonction, et d'autre part, que les députés européens, élus dans des circonscriptions nationales ou infranationales, votent au Parlement en fonction de leurs convictions plutôt que des intérêts de leur État d'origine⁹⁷. Le processus de socialisation commence principalement au niveau de l'Union, pour ensuite se répercuter sur les élites nationales et, progressivement, sur l'ensemble des citoyens. Ce processus a été aussi décrit par le terme d'« européanisation »⁹⁸. Les identités et les positions même des eurosceptiques ne sont pas figées. Grâce à sa participation à la vie de l'institution, « le député européen est susceptible d'accroître son autonomie par rapport aux conceptions de ses électeurs, jusqu'à entrer en contradiction avec elles »⁹⁹. Cela peut être rapproché de la théorie du constructivisme¹⁰⁰. Selon cette théorie, les intérêts et les identités des acteurs ne sont pas des données préexistantes, mais se construisent à travers les interactions sociales. Les intérêts des acteurs ne peuvent être

l'approche *sui generis* donne l'impression qu'il existe certes une distinction théorique et historique entre confédération d'États et État fédéral, mais que celle-ci ne fournit malheureusement aucune indication sur la structure si moderne et différente qu'est l'UE. Il en résulte logiquement une insistance sur le caractère unique et sans précédent de l'ordre juridique communautaire. Contrairement à sa propre prétention, la thèse *sui generis* reste ainsi prisonnière des catégories de confédération d'États et d'État fédéral. Elle n'utilise pas la réflexion sur le caractère de l'UE pour réévaluer la discussion classique et ses catégories, mais les classe comme généralement pertinentes, mais inutilisables dans le cas concret. V. en détail C. Schönberger, « Die Europäische Union als Bund: Zugleich ein Beitrag zur Verabschiedung des Staatenbund-Bundesstaat-Schemas », *Archiv des öffentlichen Rechts*, vol. 129 (2004), p. 81.

⁹⁵ V. Haas [90], p. 16. La participation des citoyens et leur contrôle du processus d'intégration nécessitent que les partis politiques, les groupes sociaux et les médias traitent et communiquent les enjeux liés à la politique européenne au sein de l'espace social. V. Jasmut [33], p. 290. Pour une application de ces théories dans le champ du droit européen v. F. Terpan, *Droit et politique de l'Union européenne*, 4^e éd., 2025, p. 59.

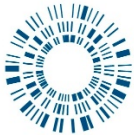
⁹⁶ Le concept de socialisation politique a été aussi analysé par Lindberg et Scheingold. Selon eux, l'évolution pro-européenne des acteurs politiques opérant au sein des institutions s'explique par la longueur du processus décisionnel, lequel requiert notamment des contacts personnels fréquents. L. Lindberg, S. Scheingold, *Regional Integration ; Theory and Research*, 1971.

⁹⁷ Il s'agit d'une manifestation classique du mandat libre. En développant l'institution de la représentation libre, Max Weber précise que le représentant « n'est lié par aucune instruction et demeure le propre maître de sa conduite », et pas « le serviteur de ses électeurs », *Economie et société*, t. 1, 2003, p. 382.

⁹⁸ L'européanisation se situe tout d'abord dans le cadre d'une relation verticale entre l'Union européenne et les États. Cette relation s'établit du bas vers le haut (*bottom-up*) à travers la mise en place d'institutions supranationales ou encore le transfert à l'UE de compétences auparavant réservées aux États. Elle se fait aussi du haut vers le bas (*top down*), dès lors que les institutions, le droit et les politiques publiques des États membres sont adaptés à l'UE. L'européanisation s'entend aussi dans une logique horizontale (ou transnationale), qui passe par la constitution d'un espace social européen, par l'établissement de relations entre les sociétés civiles nationales et par un rapprochement des politiques publiques non imposé par l'UE. Le risque lié à l'usage de la notion d'européanisation est de sous-estimer les résistances émanant des institutions étatiques des acteurs socio-économiques, et de passer sous silence les domaines où l'européanisation n'est que de surface. C. Radaelli, « Européanisation », in L. Boussaguet, S. Jacquot, P. Ravinet, *Dictionnaire des politiques publiques*, 5^e éd., 2019, p. 239.

⁹⁹ Costa [39], p. 100.

¹⁰⁰ Terpan [94], p. 66.



compris comme de simples déductions d'une structure matérielle, comme le postulent les approches du choix rationnel. Les constructivistes considèrent que les contextes sociaux, politiques et économiques jouent un rôle structurant dans la formation de ces intérêts. Par conséquent, les acteurs et les structures sont « co-constitués »¹⁰¹.

La réunion de personnes aux sensibilités diverses au sein des Commissions du Parlement favorise le processus de socialisation¹⁰². Cette socialisation des élites et la construction d'identités européennes participent à renforcer la cohésion politique et l'encadrement de la fragmentation politique¹⁰³.

II. L'encadrement de l'euroscepticisme

L'euroscepticisme désigne une attitude critique ou sceptique à l'égard de l'Union et de son fonctionnement¹⁰⁴. Il peut se manifester de différentes façons, allant d'un simple questionnement sur l'efficacité ou la légitimité de certaines politiques européennes jusqu'au rejet complet du projet européen¹⁰⁵.

¹⁰¹ L'importance de cette « co-constitution » des agents et des structures se reflète dans l'opposition entre deux logiques : la logique de la convenance (*appropriateness*) et la logique du conséquentialisme. Alors que la logique du conséquentialisme traite les agents et les structures comme deux entités distinctes expliquant les processus politiques (l'objectif de l'action étant de maximiser ses propres intérêts et préférences), la logique de la convenance permet de conceptualiser cette co-constitution des acteurs et des structures. La logique de la convenance est une perspective selon laquelle l'action humaine est guidée par des règles de comportement approprié ou exemplaire, organisées au sein d'institutions. Les règles sont suivies parce qu'elles sont perçues comme naturelles, légitimes, attendues et justifiées. Les acteurs cherchent à remplir les obligations inhérentes à un rôle, une identité, une appartenance à une communauté ou à un groupe politique, ainsi qu'à l'éthique, aux pratiques et aux attentes de ses institutions. V. J. G. March, J. P. Olsen, *The Logic of Appropriateness*, 2004.

¹⁰² L'article 215 du Règlement intérieur du Parlement européen (RIPE) : « Les groupes politiques peuvent désigner, pour chaque rapport, un rapporteur fictif pour suivre l'avancement du rapport en question et trouver des compromis au sien de la commission, au nom du groupe ». Dans la mesure où ils suivent comme leur ombre le rapporteur de la commission, ils sont appelés « rapporteurs fantômes ».

¹⁰³ Rugge [50], p. 47: « The decision-making process in the EP relies on a double filtration system. Positions are initially discussed and negotiated within the various political groups and then within the responsible parliamentary committees, as the true loci of decision-making, whereas debates in the plenary are highly formalized and not interactive. In fact, in most cases the plenary serves to rubberstamp pre-cooked decisions and to provide public justification for the adopted legislation. In its not by chance that 90 per cent of the amendments tabled by the parliamentary committees are eventually adopted in the plenary ».

¹⁰⁴ Le conflit qui sous-tend l'intégration européenne ne concerne rien de moins que la façon dont l'Europe doit être organisée politiquement, et c'est précisément sur ce conflit portant sur la dimension constitutive de l'UE que se situe l'euroscepticisme. V. en détail N. Brack, *L'euroscepticisme au sein du Parlement européen. Stratégies d'une opposition anti-système au cœur des institutions*, 2014. Sartori distingue l'opposition normale ou constitutionnelle, de sa forme « anti-système » en affirmant qu'une « véritable opposition présuppose un consentement sur l'essentiel, à savoir les fondements de la communauté et du régime », G. Sartori, « Opposition and Control: Problems and Prospects », *Government and Opposition*, vol. 1 (1966), p. 149 (151).

¹⁰⁵ Les partis eurosceptiques sont aussi perçus en tant que facteurs d'instabilité et de recul de l'État de droit au sein de l'Union. Müller emploie le terme de « backsliding » pour décrire ce phénomène. J.-W. Müller, « Should the EU protect Democracy and the Rule of Law inside Member States? », *European Law Journal*, vol. 21 (2015), p. 141. V. aussi V. Faggiani, « The rise of populist parties and its effects on the European elections », in T. Marguery, S. Platon, H. van Eijken (dir.), *Les élections européennes 40 ans après*, 2020, p. 227 (229).



L'euroscepticisme dur correspond au rejet fondamental de l'intégration politique et économique européenne, c'est-à-dire le refus de céder ou de transférer des compétences aux institutions de l'UE, ainsi que l'opposition à l'adhésion ou au maintien d'un pays dans l'Union européenne¹⁰⁶. L'argument central qui unifie les représentants des partis eurosceptiques est le refus du demos européen¹⁰⁷. Selon cette conception, l'Union européenne doit être démocratique, mais elle l'est sans qu'existe un demos européen unifié¹⁰⁸. Les traités ne définissent pas la démocratie en termes d'autodétermination collective, et l'idée d'un sujet collectif européen, tel qu'un peuple souverain ou une nation, n'apparaît nulle part. La légitimité démocratique de l'Union repose en dernier ressort sur le citoyen, principe consacré par plusieurs dispositions des traités. Il est d'ailleurs significatif que le titre II du TUE, relatif aux principes démocratiques, commence par affirmer l'égalité de tous les citoyens de l'Union¹⁰⁹. Dans ce contexte, un Parlement européen dépourvu de peuple unifié serait perçu comme une option politique potentiellement despotique¹¹⁰.

Pour l'euroscepticisme radical toute création d'une circonscription paneuropéenne, qu'elle soit liée ou non au mécanisme des Spitzenkandidaten, est perçue comme inacceptable. Les eurosceptiques rejettent ainsi en bloc l'idée d'une démocratie à l'échelle européenne dotée d'un parlement représentatif de la société européenne. Ainsi, dans leur déclaration du 26 janvier 2018 sur le futur de l'Europe, les pays du groupe de Visegrad - Hongrie, Pologne, République tchèque et Slovaquie - se sont clairement prononcés pour une réduction du nombre des membres du Parlement européen et pour un rôle accru des parlements nationaux dans la désignation des députés européens¹¹¹.

¹⁰⁶ Selon Taggart l'euroscepticisme est compris comme l'opposition ou le rejet de l'intégration européenne actuelle et/ou future. Comme cette définition reste relativement vague, les chercheurs ont tenté de classer l'euroscepticisme en fonction de la force avec laquelle les partis ou les individus poursuivent des objectifs eurosceptiques, P. Taggart « A Touchstone of Dissent: Euroscepticism in Contemporary Western European Party Systems », *European Journal of Political Research*, vol. 33 (1998), p. 363. Pour la distinction entre l'euroscepticisme « dur » et euroscepticisme « mou », v. P. Taggart, A. Szczerbiak, *Contemporary Euroscepticism in the party Systems of the European Union candidate states of Central and Eastern Europe*, *European Journal of Political Research*, vol. 43 (2004), p. 1.

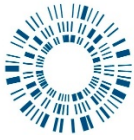
¹⁰⁷ Costa [39], p. 95 : « Les eurosceptiques les plus radicaux ont contesté la légitimité du cadre constitutionnel formé par les traités et la jurisprudence de la Cour, au motif que l'Union ne reposait sur aucun peuple, violait par nature les principes démocratiques en vigueur à l'échelle nationale, ne servait aucun objectif commun et n'était qu'une construction artificielle produite par des élites ».

¹⁰⁸ Pour un aperçu de la controverse doctrinale entre Dieter Grimm et Jürgen Habermas au sujet du demos européen, du processus constitutionnel et de la formation d'un espace public européen v. Martucci [30], (134).

¹⁰⁹ A. von Bogdandy [74] analyse le terme de *dual structure of democratic legitimation* : « The Union's principle of democracy builds on these two elements: the current Treaties speak on the one hand of the peoples of the Member States, and on the other hand of the Union's citizens, insofar as the principle of democracy is at issue. The central elements which determine the Union's principle of democracy at this basic level are thus named. The Union rests on a dual structure of democratic legitimation: the totality of the Union's citizens and the peoples in the European Union as organized by their respective Member States' constitutions », p. 322.

¹¹⁰ Dutoit [11], distingue deux versions parmi les tenants de la thèse du « non-demos ». La première version moins radicale est reflétée dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle allemande. L'auteur identifie une certaine « prudence eurosceptique » dans le raisonnement de la Cour, v. not. p. 115-120.

¹¹¹ Toutefois, au-delà du seul camp eurosceptique, des réserves sont également exprimées à l'égard des listes transnationales, en raison du risque de voir émerger deux modes distincts de légitimation : d'une part, des



L'euroscepticisme modéré, en revanche, se traduit par une opposition nuancée ou conditionnelle à la trajectoire actuelle ou future de l'UE, souvent liée à l'extension des compétences que l'Union cherche à mettre en œuvre¹¹². Il peut se manifester, par exemple, par la critique de certaines politiques visant une intégration politique ou économique plus poussée. Certains eurosceptiques « mous » mettent également l'accent sur la défense des intérêts nationaux lors des débats ou du travail parlementaire. Le renforcement de leur rôle au sein des institutions européennes accroît le risque de fragmentation et peut fragiliser la cohésion de l'Union. Ces formes d'euroscepticisme sont souvent présentées comme la principale menace pour l'unité de l'Union et le bon fonctionnement de ses institutions. Néanmoins, la logique interne des institutions européennes tend à tempérer les positions politiques initialement considérées comme radicales, les réintégrant progressivement dans le cadre systémique de l'Union.

Le Parlement européen est devenu un parlement polarisé, en grande partie en raison de la montée des partis eurosceptiques. Cette fragmentation interne a longtemps été perçue comme une menace pour le bon fonctionnement de l'institution. Cependant, les dernières législatures montrent que plusieurs facteurs limitent l'effet perturbateur de ces partis : les souverainistes partagent peu de points communs au-delà de leur opposition à l'intégration européenne et peinent à s'organiser à l'échelle supranationale¹¹³.

Une typologie des députés européens eurosceptiques peut être établie en fonction de leurs différentes approches du travail parlementaire, distinguant quatre catégories : les orateurs publics, les absents, les pragmatiques et les participants¹¹⁴. Même les orateurs publics jouent un rôle crucial dans la politisation du Parlement. Présents lors des débats pléniers mais peu impliqués dans le travail quotidien, notamment en commission, ils restent *de facto* exclus des activités internes et se concentrent sur l'arène nationale. Malgré leur contestation de la légitimité du Parlement et leur engagement à défendre les positions de leurs électeurs ou des citoyens eurosceptiques — que ce soit par une stratégie de la chaise vide (les absents) ou par une opposition frontale et bruyante (les tribunitiens) —, les eurosceptiques radicaux contribuent paradoxalement à la légitimation de l'institution. En participant aux élections européennes et en exerçant leur mandat, plutôt qu'en boycottant le processus, ils renforcent la délibération du Parlement et attestent de la nature plurielle et démocratique de l'assemblée. Les pragmatiques tentent de trouver un équilibre entre leur vision eurosceptique et le désir d'obtenir des résultats concrets. Ils décident au cas par cas de leur

eurodéputés élus dans une circonscription européenne et se réclamant d'une légitimité européenne ; d'autre part, des députés élus dans des circonscriptions nationales, s'appuyant sur une légitimité nationale. V. en détail E. Dubout, G. Marti, D. Ritleng, « Des élections européennes encore en chantier », in E. Dubout, G. Marti, D. Ritleng (dir.), *Acte portant élection des membres du Parlement européen au suffrage universel direct*, 2024, p. 28.

¹¹² A. Szczerbiak, P. Taggart, « Theorizing Party-Based Euroscepticism: Problems of Definition, Measurement and Causality », in A. Szczerbiak, P. Taggart (dir.), *Opposing Europe? The Comparative Party Politics of Euroscepticism*, 2008, p. 238 (248).

¹¹³ Servent, Costa [66].

¹¹⁴ Brack [103], et pour un aperçu v. N. Brack, « S'opposer au sein du Parlement européen : le cas des eurosceptiques », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 18 (2011), p. 131.



engagement, mais lorsqu'ils participent, ils respectent les règles du Parlement et peuvent parfois exercer des responsabilités ou même rédiger des rapports.

Les eurosceptiques dits « participants » se distinguent par leur forte implication dans le fonctionnement du Parlement. Ils acceptent - ou donnent l'impression d'accepter - de s'intégrer pleinement au système parlementaire, comme le feraient tous les autres députés européens. En respectant les règles et les pratiques en vigueur, ils s'insèrent dans le système qu'ils critiquent, tout en restant incapables d'influer de manière significative sur les décisions européennes concernant les questions sensibles. Leur rôle demeure néanmoins essentiel pour la légitimation du système politique. Ces députés ne se limitent pas aux interventions orales ou aux questions parlementaires et rédigent également davantage d'avis et de rapports que les trois autres catégories d'eurosceptiques. Il peut être constaté que la délibération au sein du Parlement permet d'atténuer le caractère contestataire de ces partis, car l'euroscepticisme, en l'absence d'un objectif unique, devient ainsi plus facilement intégré et maniable dans le processus parlementaire¹¹⁵.

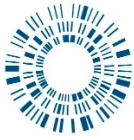
Selon cette typologie, les députés appartenant à ce courant d'opposition au projet européen contribuent à la représentativité du Parlement et à la politisation des questions européennes. Ils ne doivent pas être considérés uniquement comme des obstacles à la construction européenne, mais également comme un facteur de légitimation du système politique de l'Union, qui demeure ouvert à la conflictualité.

En effet, la présence d'une opposition anti-systémique, y compris dans ses formes les plus conflictuelles, peut contribuer à accroître la représentativité du Parlement européen et concourir à la réduction de l'euroscepticisme électoral. Le déficit démocratique dont souffre l'UE découle à la fois de la tendance de ses institutions à privilégier un langage technique et de l'absence d'une structure institutionnelle favorisant l'expression des voix dissidentes. Cela se traduit par un manque de visibilité et de lisibilité de la politique européenne. Cette « aseptisation » de la démocratie engendre indifférence et apathie parmi les citoyens, comme le montrent les faibles taux de participation aux élections européennes, tout en nourrissant un rejet du système et de ses acteurs. Dans ce contexte, la présence des députés eurosceptiques peut jouer un rôle crucial de légitimation en incarnant la pluralité et la diversité des opinions et en rendant visibles les débats au sein du Parlement¹¹⁶.

Servant de canal pour l'expression des oppositions et contribuant à la politisation de l'Europe, les partis eurosceptiques permettent d'accroître la représentativité de l'institution

¹¹⁵ Cette contribution de l'euroscepticisme pourrait être associée au courant du post-fonctionnalisme, censé être un prolongement critique du néo-fonctionnalisme. L. Hooghe, G. Marks, « A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining », *British Journal of Political Science*, vol. 39 (2009), p. 1.

¹¹⁶ « Si l'on se réfère à la conception traditionnelle de la démocratie parlementaire, le système politique de la Communauté européenne présente un déficit de légitimité et, par conséquent, un déficit démocratique. [...] La faiblesse des partis politiques européens existants est également due à la configuration institutionnelle actuelle. Un renforcement des partis par leur reconnaissance juridique et leur financement pourrait contribuer à atténuer certains problèmes dans le processus politique de l'Union, mais cela ne résoudrait pas pour autant le déficit démocratique », Buhr [35], p. 28.



et de favoriser l'émergence d'un registre plus conflictuel au sein de l'UE, attestant d'une maturation du Parlement et d'un processus de normalisation du régime politique européen. La sur-rationalisation de la délibération peut être considérée comme le principal écueil de la théorie de la démocratie délibérative¹¹⁷. La politisation, ainsi que l'importance de la dimension identitaire, des identités nationales viennent contrecarrer l'idée d'une intégration technocratique, guidée par les élites en dehors du champ politique, et débouchant, de manière quasi-automatique, sur une identité européenne commune¹¹⁸. La fragmentation des opinions et des positions au sein de l'UE est à la fois cause et conséquence de cette politisation. Cependant, cette dynamique n'est pas préjudiciable en soi pour le projet européen, car elle stimule le débat, renforce la légitimité démocratique et permet d'adapter l'intégration aux divers contextes nationaux.

Un Parlement fragmenté, intégrant en son sein des représentants qui contestent de fonctionnement, est susceptible de faire peser des risques substantiels sur l'architecture institutionnelle de l'Union européenne. Si les dernières années ont été marquées par un phénomène de « banalisation » de l'euroscepticisme, celui-ci s'explique en grande partie par la fragmentation interne des forces opposées au projet politique et juridique de l'Union. L'éclatement des groupes politiques, conjugué à la recomposition permanente de coalitions variables, a en effet contribué à neutraliser la capacité de nuisance des partis eurosceptiques à l'égard du système institutionnel de l'Union¹¹⁹.

L'euroscepticisme demeure néanmoins un courant protéiforme, renvoyant à une forme de cynisme politique profondément enracinée dans la crise de la démocratie représentative que traversent les États membres. Or, la multiplication des crises contemporaines auxquelles l'Union est confrontée est susceptible de constituer un terrain particulièrement propice au renforcement de ces formations politiques, favorisant l'émergence de stratégies délibérées de paralysie des institutions de l'Union¹²⁰. Dans une telle hypothèse, l'impuissance et l'inertie du Parlement européen ne seraient pas dues à la fragmentation permettant

¹¹⁷ Bien que le consensus par recoupement de Rawls et la raison communicative de Habermas reposent sur des mécanismes distincts, leurs cadres théoriques convergent autour d'une même intuition fondamentale : la délibération constitue un processus rationnel susceptible de faire émerger un accord moral, et non une simple agrégation d'intérêts individuels. Dans la théorie habermassienne, le consensus naît d'interactions se déroulant dans une situation idéale de discours, caractérisée par une communication ouverte à l'ensemble des participants, chacun disposant de droits égaux pour s'exprimer et pour réfléchir collectivement aux procédures mêmes de la communication. Ces exigences normatives élevées ont toutefois fourni un terrain privilégié aux critiques, qui contestent la faisabilité pratique de la démocratie délibérative et soulignent l'écart persistant entre les ambitions théoriques du modèle et sa mise en œuvre effective. A. Crespy, « Deliberative Democracy and the Legitimacy of the European Union: A Reappraisal of Conflict », *Political Studies*, vol. 62 (2014), p. 81.

¹¹⁸ Voßkuhle [40], p. 283 (298) : « La démocratie ne peut pas se reposer uniquement sur un contrôle entre élites. Un dispositif institutionnel offrant peu de mécanismes de contrôle visibles du public ne génère pas de confiance. Il favorise au contraire le sentiment que l'UE agit selon une logique expertocratique propre (expertokratische Eigenlogik) ».

¹¹⁹ V. en détail, N. Brack, « Chapitre 15. Euroscepticisme », *Etudes européennes*, 2017, p. 567.

¹²⁰ N. Brack, N. Startin, « Euroscepticism, from the margins to the mainstream », *International Political Science Review*, vol. 36 (2015), p. 239.



éventuellement la formation de coalitions dynamiques et fonctionnelles. La paralysie résulterait de la consolidation d'un camp eurosceptique portant atteinte au processus d'intégration.