



DROIT ADMINISTRATIF

DROIT CONSTITUTIONNEL

DROIT EUROPÉEN

FINANCES PUBLIQUES

DROIT FISCAL

La légitimité démocratique du Parlement européen (dissertation)

Date de rédaction : 25/07/2023

TABLE DES MATIERES

TABLE DES MATIERES	2
Introduction.....	3
I - Une légitimité démocratique du Parlement européen s'exprimant par son mode d'élection	4
A - L'affirmation progressive du caractère démocratique de l'élection des députés européens.....	4
1 - L'élection des députés européens : l'affirmation du suffrage universel direct et du scrutin proportionnel	4
2 - Une progression démocratique dans le mode de désignation des représentants au Parlement européen	4
B - Les spécificités nationales du scrutin européen : un enjeu démocratique.....	6
1 - Une organisation de l'élection ayant un caractère essentiellement national	6
2 - La participation : enjeu démocratique et divergences nationales	6
II - Une légitimité démocratique du Parlement européen s'exprimant par ses pouvoirs à l'égard des autres institutions européennes	8
A - Un fonctionnement interne du Parlement européen globalement similaire à celui d'un parlement national.....	8
1 - L'existence d'un processus démocratique pour fixer les responsabilités internes au Parlement européen	8
2 - Les groupes politiques au Parlement européen : l'expression d'une démocratie transnationale	8
B - L'existence de mécanismes de démocratie parlementaire au sein des institutions de l'Union européenne	10
1 - La responsabilité politique de la Commission européenne devant le Parlement européen...	10
2 - Les relations entre les Parlements des États membres et le Parlement européen : un enjeu démocratique	11

INTRODUCTION

Comme l'affirme l'article 14 du Traité sur l'Union européenne (TUE) « Le Parlement européen est composé de représentants des citoyens de l'Union ».

Le Parlement européen est l'une des institutions de l'Union européenne citées par l'article 13 du TUE. L'article 14 du même traité vient préciser le rôle du Parlement : « Le Parlement européen exerce, conjointement avec le Conseil, les fonctions législative et budgétaire. Il exerce des fonctions de contrôle politique et consultatives conformément aux conditions prévues par les traités. Il élit le président de la Commission ». Cet article indique aussi que les membres du Parlement sont élus « au suffrage universel direct, libre et secret, pour un mandat de cinq ans ». Ces derniers sont au nombre maximal de 750 (plus le Président) et sont élus par le biais de la représentation proportionnelle avec un nombre de représentants par État membre compris entre au minimum 6 et au maximum 96.

Historiquement, le Parlement européen tire son origine de l'Assemblée commune, créée en 1952 et composée de parlementaires nationaux issus des États membres de la CECA (Communauté européenne du charbon et de l'acier). Cette structure sera pérennisée par le traité de Rome (1957) sous l'appellation Assemblée parlementaire européenne, avec un rôle uniquement consultatif. Cette Assemblée prend officiellement le nom de Parlement européen en 1962. Les membres du Parlement européen ont été élus pour la première fois au suffrage universel direct en 1979. À l'époque le Parlement européen compte 410 membres. Le nombre de députés européens va régulièrement augmenter du fait de l'élargissement de l'Union européenne pour atteindre 751 en 2014. Depuis le Brexit il est redescendu à 705. La possibilité d'élire directement les députés européens est une manifestation du principe de démocratie, reconnu officiellement dans les textes depuis 1997 et le traité d'Amsterdam comme un principe consubstantiel de l'Union européenne. Aujourd'hui ce principe est rappelé par le TUE dans son article 2 (« L'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme »). L'article 10 §2 du TUE précise également que « les citoyens sont directement représentés, au niveau de l'Union, au Parlement européen » ce qui est traduction concrète du principe général de démocratie.

La présente dissertation nous amène à nous interroger sur la qualité démocratique du Parlement européen, et par conséquent sur sa légitimité à représenter les citoyens de l'Union. Pour tenter d'apporter des éléments de réponse à cette problématique nous nous pencherons sur l'aspect démocratique du Parlement européen dans un premier temps vis à vis du mode d'élection des représentants (I) et dans un second temps vis à vis de son fonctionnement, notamment dans ses rapports avec les autres institutions de l'Union (II).

I - UNE LEGITIMITE DEMOCRATIQUE DU PARLEMENT EUROPEEN S'EXPRIMANT PAR SON MODE D'ELECTION

L'élection des représentants au Parlement européen présente incontestablement un caractère démocratique, qui s'est affirmé avec le temps (A). Cette élection de dimension européenne présente un certain nombre de spécificités nationales, ce qui ne manque pas de soulever certains enjeux démocratiques (B).

A - L'affirmation progressive du caractère démocratique de l'élection des députés européens

Les députés européens sont élus au suffrage universel direct et au scrutin proportionnel (1). L'évolution historique de ce mode de désignation traduit une prise en compte croissante de l'exigence de démocratie pour l'élection européenne (2).

1 - L'élection des députés européens : l'affirmation du suffrage universel direct et du scrutin proportionnel

Le principe de représentation démocratique des citoyens au sein du Parlement européen est fixé par l'article 10 §2 du TUE (« *les citoyens sont directement représentés, au niveau de l'Union, au Parlement européen* ») ainsi que par l'article 14 §2 du même traité (« *le Parlement européen est composé de représentants des citoyens de l'Union* »). L'article 14 §3 précise quant à lui le mode de suffrage pour l'élection des députés européens (« *les membres du Parlement européen sont élus au suffrage universel direct, libre et secret, pour un mandat de cinq ans* »). Le mode de scrutin est quant à lui proportionnel (TUE, article 14 §2 : « *la représentation des citoyens est assurée de façon dégressivement proportionnelle, avec un seuil minimum de six membres par État membre. Aucun État membre ne se voit attribuer plus de quatre-vingt seize sièges* »). Un premier aspect du caractère démocratique du Parlement européen tient ainsi dans le mode d'élection de ses membres, qui permet aux citoyens de l'Union de voter directement pour leurs représentants au sein de cette institution.

2 - Une progression démocratique dans le mode de désignation des représentants au Parlement européen

Depuis les débuts de la construction européenne, dans le cadre du traité CECA de 1951, il est incontestable que le caractère démocratique de l'élection des députés européens a progressé. Le traité CECA avait en effet mis en place une Assemblée composée de parlementaires nationaux issus des États membres. Le Parlement européen avait ainsi initialement un caractère démocratique indirect, les citoyens de l'Union ne pouvant pas choisir directement leurs représentants. Cette Assemblée prend le nom de Parlement européen en 1962 mais il faut attendre l'Acte unique de 1986 pour que les traités européens consacrent officiellement ce terme. Les premières élections européennes au suffrage universel direct ont été organisées en 1979. Pour la première fois les citoyens européens ont ainsi pu désigner directement leurs représentants au sein du Parlement européen. Par la suite des élections européennes ont été organisées tous les cinq ans. La législature actuelle, débutée en 2019 et s'achevant en 2024, est la 9ème législature du Parlement européen.

On peut ainsi noter, au travers de l'évolution du mode d'élection des représentants du Parlement européen, une progression dans l'intégration constitutionnelle de l'Union. En effet les députés européens sont désormais des « *représentants des citoyens de l'Union* » (TUE, article 14 §2)

et non plus des représentants du peuple de chacun des États membres du fait de leur qualité de parlementaires nationaux. Pour autant les divergences et les spécificités nationales demeurent nombreuses dans le cadre de cette élection, ce qui ne manque pas de soulever certains enjeux démocratiques.

B - Les spécificités nationales du scrutin européen : un enjeu démocratique

L'organisation de l'élection européenne est régie avant tout par des dispositions de droit interne de chacun des États membres, ce qui peut induire des différences nationales (1). De telles différences s'observent également dans le taux de participation, qui est un enjeu démocratique essentiel (2).

1 - Une organisation de l'élection ayant un caractère essentiellement national

Du point de vue de l'organisation de l'élection et des conditions pour y participer l'article 20 §2 TUE consacre « *le droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen* » pour tous les citoyens européens (c'est à dire pour tous les citoyens des États membres de l'UE). L'organisation des élections européennes relève de chacun des États avec quelques règles communes (obligation de respecter le caractère proportionnel du scrutin, interdiction de voter plusieurs fois dans plusieurs États, obligation d'organiser les élections entre le jeudi et le dimanche suivant, interdiction d'annoncer les résultats avant la clôture du scrutin dans tous les États). Au-delà de ces principes généraux c'est le droit interne de chaque État qui régit dans le détail l'organisation des élections européennes. Le scrutin européen a ainsi une dimension nationale assez marquée dans son organisation. Il est à noter que l'élection de 2019 présente la particularité d'avoir vu le Royaume-Uni organiser des élections européennes malgré le Brexit, son retrait de l'Union n'étant pas encore effectif. Les députés britanniques ont ainsi pu siéger au Parlement européen jusqu'au retrait du Royaume-Uni en 2020. Ces divergences nationales en matière d'organisation peuvent relever d'un enjeu démocratique. On peut en effet considérer qu'une plus grande unification de l'organisation du scrutin permettrait d'offrir une « expérience » démocratique la plus similaire possible à l'ensemble des citoyens européens, permettant *in fine* de donner une véritable dimension européenne au scrutin.

2 - La participation : enjeu démocratique et divergences nationales

Si l'on prend l'exemple de la dernière élection européenne, organisée en 2019, la participation a été en moyenne de 50,62% sur l'ensemble de l'Union européenne (UE). Ce taux cache des variations nationales assez importantes. Ainsi, par exemple, la France se situe dans la moyenne européenne (50,12%), en dessous de pays comme l'Allemagne (61,38%), le Danemark (66%) ou la Belgique (88,47%) mais au-dessus de pays comme la Finlande (40,70%), le Portugal (30,75%) ou les Pays-Bas (41,73%). Ce taux de participation est en baisse par rapport aux premières élections européennes (il était par exemple de 61,99% en 1979 ou de 58,98% en 1984) mais en hausse par rapports aux élections plus récentes (il était de 42,97% en 2009 et de 42,61% en 2014). La participation a même connu une augmentation significative dans certains pays (+8 points en France, +13 points en Allemagne, +17 points en Espagne, + 18 points en Hongrie). Si l'abstention très faible (de l'ordre de 10 à 15%) peut s'expliquer dans certains pays par la pratique du vote obligatoire (c'est le cas de la Belgique ou du Luxembourg par exemple) elle varie assez considérablement dans les pays n'ayant pas instauré de vote obligatoire.

Une participation la plus importante possible est un enjeu démocratique pour le Parlement européen puisqu'elle renforce la légitimité de ses représentants et le poids politique de l'institution. Cela est d'autant plus le cas que l'article 10 §4 du TUE assigne aux « *partis politiques au niveau européen* » un rôle dans « *la formation de la conscience politique européenne* » et « *l'expression de la volonté des citoyens de l'Union* ». Il est à noter que l'expression de partis politiques européens renvoie aux alliances formées au Parlement européen entre plusieurs partis nationaux, dont le financement est encadré par un règlement européen depuis 2014. Pour autant les citoyens européens votent pour des partis nationaux. Si les causes du niveau relativement élevé, et disparate, de l'abstention sont à l'évidence multiples et ne peuvent être résolues par une mesure unique il est intéressant de s'interroger sur les mesures susceptibles d'augmenter la participation aux élections européennes.

De nombreuses pistes ont été avancées en la matière : simplification de l'organisation institutionnelle de l'UE, meilleure connaissance de cette organisation par les citoyens, éviter la nationalisation excessive des débats relatifs aux élections européennes, limiter le nombre de listes, ... Une autre piste, qui pourrait contribuer à la création de la « conscience politique européenne », est celle des listes transnationales. Cette idée a été mise en avant par le Président français Emmanuel Macron dans la perspective des élections européennes de 2019 mais n'avait pu être mise en place faute d'accord au niveau européen. Elle a été relancée par le vote d'une proposition soutenant ce principe par le Parlement européen en 2022. L'idée générale est de permettre aux citoyens européens de voter pour des listes portées non pas par un parti politique national mais par un parti politique européen et associant des candidats de plusieurs pays. L'objectif est de renforcer la dimension européenne du scrutin et d'éviter une nationalisation excessive des débats. Il s'agit à ce stade d'un simple projet dont les modalités précises devraient être discutées entre les pays européens pour parvenir à un accord. Il est cependant probable que cette idée revienne dans le débat public dans la perspective des élections de 2024. Si la légitimité démocratique du Parlement européen peut être débattue à l'aune des modalités d'élection de ses représentants le fonctionnement de cette institution, notamment dans ses rapports avec les autres institutions européennes, relève lui aussi d'un enjeu démocratique.

II - UNE LEGITIMITE DEMOCRATIQUE DU PARLEMENT EUROPEEN S'EXPRIMANT PAR SES POUVOIRS A L'EGARD DES AUTRES INSTITUTIONS EUROPEENNES

Avant de détailler les mécanismes de démocratie parlementaire existants au sein de l'UE, qui permettent à d'autres institutions de rendre des comptes devant le Parlement européen (B), il est utile de rappeler brièvement le mode de fonctionnement interne de celui-ci (A).

A - Un fonctionnement interne du Parlement européen globalement similaire à celui d'un parlement national

Le processus démocratique s'exprime également dans le mode de fonctionnement interne du Parlement européen, notamment pour ce qui concerne l'attribution des postes à responsabilité (1). Ce fonctionnement démocratique a un caractère transnational, notamment par la composition des groupes politiques (2).

1 - L'existence d'un processus démocratique pour fixer les responsabilités internes au Parlement européen

Juridiquement parlant le Parlement européen ne diffère pas fondamentalement d'un Parlement national d'un État membre de l'UE. Il possède une autonomie d'organisation interne reconnue par la CJUE (CJCE, *Luxembourg c. Parlement*, 10 février 1983).

Comme le précise l'article 14 §4 du TUE « *Le Parlement européen élit parmi ses membres son président et son bureau* ». La durée du mandat du Président est de deux ans et demi. Le bureau du Parlement européen est composé du Président et de quatorze vice-présidents. Son rôle est de fixer les règles d'organisation et de fonctionnement du Parlement européen. Il est à noter que le règlement intérieur du Parlement est voté par l'ensemble des députés à chaque législature. Le caractère démocratique du Parlement européen s'exprime ainsi également par ses votes internes qui permettent de désigner des responsables et de fixer des règles communes relatives au fonctionnement de l'institution, comme cela est couramment le cas au sein d'un Parlement national.

Pour le reste le Parlement européen se réunit lors d'une session annuelle qui débute en mars. La particularité de ce Parlement, par rapport à un Parlement national, est d'avoir trois implantations : Strasbourg, Bruxelles et Luxembourg. En effet il se tient douze sessions plénières chaque année à Strasbourg tandis que les commissions parlementaires siègent à Bruxelles et que le secrétariat général du Parlement est situé à Luxembourg. Cette organisation est le fruit d'un compromis entre États mais ne manque pas de susciter des critiques du fait des difficultés logiques qu'elle génère.

2 - Les groupes politiques au Parlement européen : l'expression d'une démocratie transnationale

Du point de vue de l'organisation interne, les députés européens siègent dans des groupes politiques ayant une nature transnationale puisqu'ils doivent regrouper au moins vingt-cinq élus issus d'au moins 25% des États membres. À chaque groupe correspond une tendance politique (droite, centre, gauche, écologistes, ...). Le Parlement européen élu en 2019 compte 7 groupes politiques, de tailles variable, auquel il faut ajouter 57 députés non-inscrits.

Cette organisation par groupe politique permet de donner une dimension réellement transnationale à la démocratie européenne puisque les députés européens sont amenés à travailler par affinités pour défendre des projets dépassant le strict intérêt national. L'appartenance à un groupe est également un enjeu important car elle entraîne l'attribution de moyens administratifs et financiers ainsi qu'une visibilité accrue, notamment en termes de temps de parole (comme cela peut-être le cas, par exemple, pour les groupes politiques au sein du Parlement français). Il est à noter que le Parlement européen est autorisé à contrôler l'existence de réelles affinités politiques pour éviter la constitution d'un groupe pour des raisons purement techniques.

Le caractère démocratique du Parlement européen s'exprime, enfin, par l'existence de certains mécanismes conduisant d'autres institutions européennes à rendre des comptes devant celui-ci.

B - L'existence de mécanismes de démocratie parlementaire au sein des institutions de l'Union européenne

La démocratie parlementaire s'exprime au sein de l'UE d'une part par l'existence de mécanismes de responsabilité politique ou de reddition des comptes d'autres institutions devant le Parlement européen (1) et d'autre part par la collaboration entre le Parlement européen et les Parlements nationaux (2).

1 - La responsabilité politique de la Commission européenne devant le Parlement européen

La démocratie parlementaire s'exerce notamment du fait de la responsabilité politique de la Commission européenne devant le Parlement européen. Cette responsabilité débute dès la mise en place de la Commission puisque son Président est élu à la majorité par les membres du Parlement. Le nom du Président de la Commission est proposé par le Conseil européen mais doit être obligatoirement entériné par un vote des euro-députés. Chacun des commissaires européens, dont le nom est proposé par le Président de la Commission, doit également passer une audition devant une Commission du Parlement européen. Ces auditions ne sont pas de simples formalités et il est arrivé à plusieurs reprises que la Président de la Commission renonce à une candidature ou modifie les attributions d'un Commissaire à la suite de celles-ci. Une fois ces auditions effectuées l'ensemble de la Commission, en tant qu'organe collégial, fait l'objet d'un vote d'approbation de la part du Parlement européen, ce qui permet sa nomination par le Conseil européen.

L'article 17 §8 du TUE rappelle ce principe de responsabilité politique de la Commission européenne ainsi que la possibilité d'une motion de censure (« *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'Union européenne* »). Comme le précise l'article 234 TFUE (Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne) une telle motion de censure doit être votée à la majorité des deux-tiers et provoque la démission collective des membres de la Commission européenne. La procédure de la motion de censure est encadrée : le Parlement européen ne peut se prononcer qu'après un délai de trois jours minimum et le scrutin est public. Aucune motion de censure n'a jamais abouti devant le Parlement européen, même si en 1999 la Commission a démissionné avant le vote d'une telle motion.

La responsabilité politique au sens strict concerne uniquement la Commission européenne. Pour autant il existe des mécanismes d'*accountability* (ou reddition des comptes) devant le Parlement européen pour d'autres institutions. Tel est notamment le cas pour la BCE (Banque Centrale européenne). En effet l'article 283 §2 TFUE prévoit une consultation du Parlement européen pour la nomination des membres du directoire de la BCE. En pratique le Parlement européen organise des auditions des candidats sur les mêmes modalités que pour les Commissaires européens. Cependant la décision du Parlement européen n'est en l'espèce pas contraignante pour le Conseil européen, qui nomme *in fine* les membres de la BCE. Il est d'ailleurs arrivé en 2012 que le Conseil européen nomme un membre du directoire de la BCE ayant obtenu un avis défavorable du Parlement européen. Notons également que le Parlement européen vote le rapport annuel de la BCE, bien que ce vote n'ait pas d'effets juridiques contraignants. De plus le Président de la BCE ou les membre du directoire peuvent être auditionnés par la commission économique et monétaire du Parlement européen. En pratique une telle audition est effectuée chaque trimestre afin de permettre à un membre de la BCE d'expliquer la politique de l'institution, sans que le membre auditionné n'engage sa responsabilité devant les parlementaires. Toujours dans le domaine économique et financier, un règlement européen prévoit la possibilité pour le président du Conseil, le président de la Commission, le président du Conseil européen ou le président de l'Eurogroupe de venir s'exprimer devant le Parlement européen pour débattre des décisions prises par ces différentes instances en matière économique et budgétaire. Un

État membre sous le coup d'une procédure pour non-respect des règles budgétaires européennes a également la possibilité de s'exprimer devant le Parlement européen.

2 - Les relations entre les Parlements des États membres et le Parlement européen : un enjeu démocratique

Avant le traité de Lisbonne (2008) aucune disposition de droit de l'Union européenne ne mentionnait les Parlements de chacun des États membres, seul les gouvernements étaient visés. Notons de plus que l'autonomie constitutionnelle est un principe bien établi en droit international, auquel ne déroge pas le droit européen, en vertu duquel chaque État est libre de son organisation interne. Les rapports internes entre Parlement et gouvernement ne sont ainsi pas, en principe, affectés par le droit de l'Union. Pour autant certaines disposition de droit européen peuvent être vues comme réduisant les prérogatives du Parlement par rapport au gouvernement (par exemple quand un Parlement national vote le budget d'un État membre il est tenu par des obligations budgétaires dont doit répondre le gouvernement de cet État devant les institutions de l'UE).

Certains États ont adopté des dispositions internes afin de renforcer la place des parlements nationaux en matière de droit de l'Union. On peut citer cet égard l'article 88-4 de la Constitution française selon lequel « *le Gouvernement soumet à l'Assemblée nationale et au Sénat, dès leur transmission au Conseil de l'Union européenne, les projets d'actes législatifs européens et les autres projets ou propositions d'actes de l'Union européenne* ».

Les Parlements nationaux sont désormais cités explicitement par les traités européens. Ainsi le TUE, dans son article 10§2, dispose que « *les États membres sont représentés au Conseil européen par leur chef d'État ou de gouvernement et au Conseil par leurs gouvernements, eux-mêmes démocratiquement responsables, soit devant leurs parlements nationaux, soit devant leurs citoyens* ». Cette disposition implique que les parlements nationaux ont un rôle à jouer dans le contrôle du gouvernement pour ce qui concerne les actions que mène celui-ci dans le cadre de ses obligations vis à vis des traités européens. Pour autant, les conditions précises de la responsabilité politique du gouvernement en droit interne relèvent de l'autonomie constitutionnelle et sont fixées par chacun des États membres. De plus l'article 12 du même traité est exclusivement consacré aux parlements nationaux qui « *contribuent activement au bon fonctionnement de l'Union* ». Cet article détaille un certain nombre de droits ou de prérogatives reconnues aux parlements nationaux dans le cadre du fonctionnement de l'Union européenne (ils sont informés des projets d'actes législatifs européens, ils veillent au respect du principe de subsidiarité, ils prennent part aux procédure de révision des traités, ils sont informés des nouvelles demandes d'adhésion à l'UE, ils participent à la coopération interparlementaire entre parlements nationaux et avec le Parlement européen, ...). L'idée générale derrière ces dispositions et de permettre aux différents parlements nationaux de débattre avec le gouvernement des orientations relatives à la politique européenne et de peser sur la position qui sera défendue par l'État membre au Conseil. Les parlements nationaux ont également la possibilité d'adresser des avis au parlement européen. Notons enfin le rôle important reconnu aux parlements nationaux dans le cadre de l'article 48 §7 TUE, qui permet, sous certaines conditions, au Conseil de statuer à la majorité qualifiée dans un domaine relevant normalement de l'unanimité. Il suffit qu'un seul parlement national s'oppose à cette décision pour qu'elle ne soit pas adoptée.