

Réglementation concernant les groupes politiques au Parlement européen

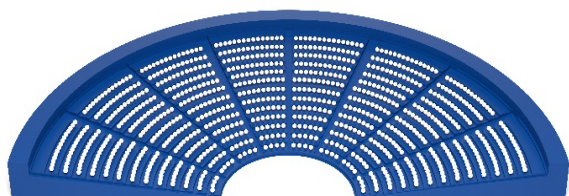
RÉSUMÉ

Les députés au Parlement européen peuvent former des groupes politiques, qui s'organisent non selon la nationalité, mais selon l'affiliation politique. Depuis les premières élections directes de 1979, le nombre de groupes politiques a oscillé entre sept et dix. À la suite des élections de 2019, le nombre, la taille et la composition des groupes politiques devraient continuer à varier en raison de la dissolution éventuelle de certains d'entre eux ou, à l'inverse, de la création de nouveaux groupes. Le nombre minimal de députés nécessaires pour constituer un groupe politique est de vingt-cinq, qui doivent être élus dans au moins un quart des États membres (soit, à l'heure actuelle, sept États membres). Les députés qui n'appartiennent à aucun groupe politique sont qualifiés de «députés non inscrits».

Bien que les groupes politiques jouent un rôle très important dans la vie du Parlement, les députés au Parlement européen, qu'ils agissent seuls ou de concert, disposent eux aussi de nombreux droits, y compris en ce qui concerne l'exercice d'un contrôle sur d'autres institutions de l'Union, notamment la Commission. Toutefois, l'appartenance à un groupe politique revêt une importance particulière pour ce qui concerne la répartition des postes clés au sein des structures politiques et organisationnelles du Parlement, comme les présidences des commissions et des délégations et les mandats de rapporteur sur les dossiers importants. De plus, les groupes politiques reçoivent un financement plus important pour leur personnel et leurs activités parlementaires que les députés non inscrits.

Le financement des groupes politiques est toutefois distinct du financement accordé aux partis et fondations politiques européens qui, s'ils se conforment à l'exigence de s'enregistrer en tant que tels, peuvent demander un financement au Parlement européen.

Le présent document est une mise à jour d'un [briefing précédent](#), de juin 2015, rédigé par Eva-Maria Poptcheva.



Contenu du briefing

- Évolution et rôle des groupes politiques
- Constitution et dissolution des groupes politiques
- Droits des groupes politiques et des députés non inscrits
- Financement et personnel
- Partis et fondations politiques européens

Évolution et rôle des groupes politiques

Les députés au Parlement européen forment des groupes politiques. Ceux-ci s'organisent non selon la nationalité, mais selon l'affiliation politique. Cet usage est hérité de l'Assemblée commune de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA), précurseur du Parlement européen (PE), qui a reconnu, dès 1953, trois groupes politiques transnationaux (chrétiens-démocrates, socialistes et libéraux) dans son règlement intérieur. Quelques années plus tard, l'Assemblée a abandonné la répartition par ordre alphabétique des sièges dans l'hémicycle au profit d'une répartition par affiliation politique, ce qui a fait d'elle un véritable parlement transnational structuré autour de lignes idéologiques¹.

Les groupes politiques, qu'il convient de distinguer des partis politiques européens (voir ci-dessous), sont au cœur des travaux du Parlement européen. Du fait qu'ils créent des blocs politiques, les groupes contribuent de manière substantielle à la capacité opérationnelle du Parlement, en évitant une fragmentation excessive et en facilitant le processus décisionnel. Les groupes politiques jouent un rôle essentiel dans la constitution de majorités au Parlement, ainsi que pour organiser, coordonner et soutenir les activités de leurs membres. La grande majorité des [232](#) partis politiques nationaux représentés au Parlement sortant étaient intégrés dans un groupe politique.

Toutefois, la discipline de groupe est moins stricte au Parlement européen que dans la plupart des parlements nationaux. Cela n'a pas empêché les groupes du Parlement européen d'atteindre des niveaux élevés de **cohésion des votes**: des études ont montré que, de manière générale, les groupes des Verts/Alliance libre européenne, du Parti populaire européen et de l'Alliance progressiste des socialistes et démocrates ont atteint les plus hauts niveaux de cohésion (respectivement 95,62 %, 93,71 % et 91,99 %), tandis que le groupe Europe de la liberté et de la démocratie directe a fait preuve du degré de cohésion le plus faible².

Depuis les premières élections directes de 1979, le nombre de groupes politiques a oscillé entre **sept et dix**. Le groupe de centre droit du Parti populaire européen (PPE) et le groupe de centre gauche de l'Alliance progressiste des socialistes et démocrates (S&D) ont toujours été les plus grands groupes, auxquels s'ajoutent, à leur gauche, à leur droite et au centre, des groupes plus petits. La part cumulée des groupes PPE et S&D au Parlement a atteint un niveau record de 66 % au cours de la législature 1999-2004. Depuis lors, toutefois, leur poids a diminué, tombant à 54,8 % après les élections de 2014 (voir le graphique ci-dessous). Après les élections de mai 2019, la part du PPE/S&D a encore décliné, n'atteignant plus que 44,2 %.

Au début de la législature 2014-2019, il y avait sept groupes politiques, mais juin 2015 a été marqué par la création d'un huitième groupe, dénommé Europe des nations et des libertés (ENF). Le nombre, la taille et la composition des groupes politiques continueront à fluctuer dans un avenir proche, non seulement en conséquence du résultat des élections de 2019, mais aussi en raison de la perspective du Brexit et du départ des députés britanniques. En outre, le président du groupe ALDE, Guy Verhofstadt, a [annoncé](#) dès mai 2019 que le groupe ALDE se dissoudrait pour constituer un nouveau groupe pro-européen et centriste avec la liste «Renaissance» établie par le président de la République française, Emmanuel Macron.

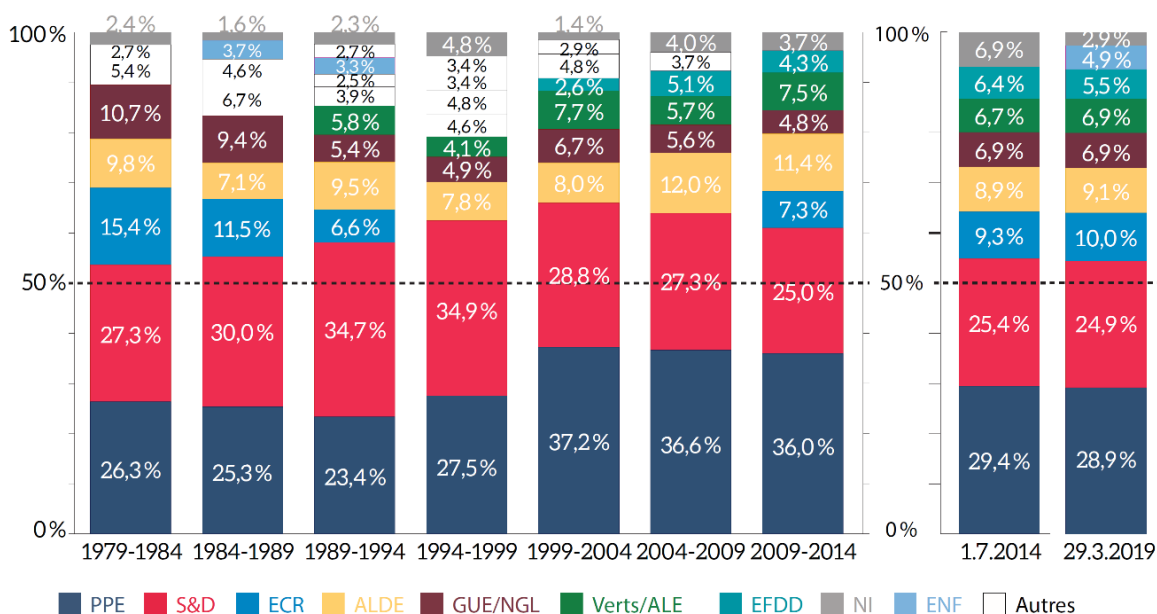
Les huit groupes politiques du Parlement européen sortant de 2014-2019 étaient les suivants, par ordre décroissant de taille:

- Groupe du Parti populaire européen (Démocrates-Chrétiens) (PPE), 219 députés;
- Groupe de l'Alliance progressiste des Socialistes et Démocrates au Parlement européen (S&D), 189 députés;
- Groupe des Conservateurs et Réformistes européens (ECR), 70 députés;
- Groupe Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe (ALDE), 68 députés;
- Groupe des Verts/Alliance libre européenne (Verts/ALE), 52 députés;
- Groupe confédéral de la Gauche unitaire européenne/Gauche verte nordique (GUE/NGL), 51 députés;

- Groupe Europe de la liberté et de la démocratie directe (EFDD), 44 députés;
- Groupe Europe des Nations et des Libertés (ENF), 36 députés.

Par ailleurs, un certain nombre de députés ont siégé en tant que non inscrits (20 députés)

Taille relative des groupes politiques (juillet 1979 - mars 2019)



Source: Parlement européen: Faits et chiffres, Service de recherche du Parlement européen, avril 2019.

N.B.: Les chiffres pour les sept premières législatures se rapportent aux sessions constitutives, en juillet de la première année indiquée.

Constitution et dissolution des groupes politiques

Les règles de constitution des groupes politiques sont précisées dans le [règlement intérieur](#) du Parlement européen, qui prévoit que «les députés peuvent s'organiser en groupes par affinités politiques» (article 33). Normalement, le Parlement ne procède pas à une évaluation des affinités politiques des membres d'un groupe, les tenant pour acquises, sauf indication contraire des députés concernés (interprétation de l'article 33). Le nombre minimal de députés nécessaires pour constituer un groupe politique est de vingt-cinq, qui doivent être élus dans au moins un quart des États membres (soit, à l'heure actuelle, sept États membres). Un député ne peut appartenir qu'à un seul groupe politique.

Les modifications récentes apportées au règlement intérieur du Parlement européen imposent à tous les membres d'un nouveau groupe de déclarer par écrit «qu'ils partagent les mêmes **affinités politiques**» (article 33, paragraphe 5). La constitution d'un groupe doit être notifiée sous la forme d'une déclaration au président du Parlement européen. Elle doit mentionner: a) la dénomination du groupe, b) une déclaration politique qui établit l'objectif du groupe, et c) le nom de ses membres et des membres de son bureau. Dernièrement, le Parlement [a décidé](#), le 17 avril 2019, de confirmer l'interprétation suivante concernant la déclaration politique telle que l'exige le point b) mentionné ci-dessus:

La déclaration politique d'un groupe énonce les valeurs qu'il défend et les principaux objectifs politiques que ses membres entendent poursuivre ensemble dans le cadre de l'exercice de leur mandat. La déclaration décrit l'orientation politique commune du groupe de manière substantielle, distinctive et authentique.

La définition des «affinités politiques» est depuis longtemps une question controversée, que sous-tend la volonté d'empêcher la formation de groupes purement techniques, créés pour tirer parti des avantages offerts par l'appartenance à un groupe. En 1999, le Parlement a [rejeté](#) la création d'un groupe technique de députés indépendants (TDI). Attaquée, cette décision a été confirmée par le [Tribunal de première instance des Communautés européennes](#), qui l'a considérée comme justifiée afin de permettre au Parlement de garantir son bon fonctionnement.

Si, au cours de la législature, le nombre de membres d'un groupe tombe au-dessous du seuil requis, le Président peut, avec l'assentiment de la [Conférence des présidents](#), permettre à ce groupe de continuer à exister jusqu'à la séance constitutive suivante du Parlement, pour autant que les deux conditions suivantes soient remplies: les membres continuent à représenter un cinquième au moins des États membres; le groupe existe depuis plus d'un an. Cette dérogation ne s'applique pas lorsqu'il y a des raisons suffisantes de penser qu'il en est fait un usage abusif (article 33 du règlement intérieur). Le Président doit annoncer la constitution ainsi que la dissolution d'un groupe politique au Parlement.

Les députés non inscrits ne constituent pas de groupe politique distinct, comme c'est le cas dans certains parlements nationaux, qui ont un «groupe mixte». Les députés peuvent changer de groupe politique ou devenir députés non inscrits, comme cela se produit régulièrement au cours d'une législature.

Droits des groupes politiques et des députés non inscrits

Avantages de l'appartenance à un groupe politique

L'appartenance à un groupe politique revêt une importance particulière pour ce qui concerne la répartition des postes clés au sein des structures politiques et organisationnelles du Parlement. Par exemple, les candidatures pour les sièges du président du PE, des quatorze vice-présidents et des cinq questeurs ne peuvent être présentées que par un groupe politique ou par un nombre de députés atteignant au moins le «seuil bas», qui est actuellement (juin 2019) fixé à un vingtième des membres du Parlement, soit trente-huit députés (article 15 du règlement intérieur). Les députés non inscrits peuvent procéder à des nominations pour les **commissions et délégations** (article 209 du règlement intérieur), mais il est peu probable que les personnes ainsi nommées soient élues à la présidence de commissions ou désignées comme rapporteurs sur des dossiers importants. Toutefois, les groupes politiques les plus petits n'obtiennent eux aussi que très peu de présidences de commissions.

L'appartenance à un groupe politique est également importante en ce qui concerne la **répartition du temps de parole lors des débats en plénière**. Pour la première partie d'un débat, une première fraction du temps de parole est répartie à parts égales entre tous les groupes politiques; une autre fraction est ensuite répartie entre les groupes politiques au prorata de leur taille. Enfin, il est attribué globalement aux députés non inscrits un temps de parole calculé d'après les fractions accordées à chaque groupe politique (article 171 du règlement intérieur). Enfin, seul un groupe politique ou un groupe d'au moins trente-huit députés (seuil bas) peuvent demander que soit inscrit à l'ordre du jour du Parlement un débat extraordinaire (article 161 du règlement intérieur).

Droits des députés à titre individuel ou des groupes de députés agissant de concert

Bien que les groupes politiques jouent un rôle très important dans la vie du Parlement, les députés au PE, qu'ils agissent seuls ou à plusieurs, disposent eux aussi de nombreux droits, prévus par le règlement intérieur. Par exemple, bien que seuls les présidents des groupes politiques, ainsi que le Président, soient membres de la Conférence des présidents – l'organe politique du Parlement chargé, entre autres, de l'élaboration de l'ordre du jour des sessions plénières – un député non

inscrit est invité à assister à ses réunions, sans toutefois disposer de voix (article 26 du règlement intérieur).

Comme tout autre député, les députés non inscrits peuvent déposer des **amendements** pour examen en commission (article 218 du règlement intérieur). En outre, ils peuvent participer, au même titre que les groupes politiques, au **contrôle d'autres institutions de l'Union**. En agissant de concert, trente-huit députés européens (un vingtième des députés) peuvent, par exemple, poser des questions, notamment au Conseil ou à la Commission, avec demande de réponse orale suivie d'un débat (article 136 du règlement intérieur), tout député pouvant poser des questions avec demande de réponse écrite à ces institutions et à d'autres institutions de l'Union (article 138 du règlement intérieur). De plus, tout député est autorisé à participer à l'heure des questions à la Commission en séance plénière (même s'il convient de noter que ces sessions ont rarement eu lieu ces dernières années). Le Président doit veiller à ce que, dans la mesure du possible, des députés de différentes tendances politiques et originaires de différents États membres puissent poser une question à la Commission à cette occasion (article 137 du règlement intérieur).

Les députés peuvent poser une question à un autre député en levant un «carton bleu» au cours de l'intervention de ce dernier (article 171 du règlement intérieur) et donner une explication de vote orale qui ne peut excéder une minute (article 194 du règlement intérieur). En outre, un groupe de quarante députés au moins peut demander un vote pour déterminer si le **quorum** est atteint, alors que les groupes politiques ne sont pas habilités à formuler une telle demande au nom de leurs membres (article 178 du règlement intérieur).

Tout député peut déposer une proposition législative au titre du [droit d'initiative](#) (indirect) conféré au Parlement en vertu de l'article 225 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE) (article 47 du règlement intérieur). Toutefois, les **rapports d'initiative législative** doivent être adoptés par une commission parlementaire. La décision de demander l'autorisation d'élaborer un tel rapport est préparée par les coordinateurs des groupes politiques au sein de la commission concernée. Bien que les députés non inscrits ne participent pas aux réunions des coordinateurs, leur accès aux informations relatives à la procédure doit être garanti (interprétation de l'article 214 du règlement intérieur).

Financement et personnel

Le [budget](#) du Parlement européen est la seule source de financement pour les groupes politiques et les députés non inscrits. Les dotations aux groupes politiques et aux députés non inscrits sont soumises aux [règles](#) fixées par le Bureau du Parlement. Les crédits sont mis à disposition au titre du poste 400 du budget général de l'Union et s'élèvent à 64 millions d'euros pour 2019. Ils sont destinés à couvrir les dépenses administratives et opérationnelles des secrétariats des groupes politiques et des députés non inscrits, ainsi que les dépenses liées aux activités politiques et d'information menées dans le cadre des activités de l'Union. Ils ne peuvent pas être utilisés pour financer les partis politiques européens (qui sont financés par une ligne budgétaire différente, voir ci-dessous) ni toute campagne électorale européenne, nationale, régionale ou locale, mais uniquement pour les frais de personnel et les autres activités parlementaires. Le budget est alloué au début de chaque année par le Bureau, en fonction du nombre de députés de chaque groupe (et du nombre de députés non inscrits) au 1^{er} janvier de l'année en question, selon une proposition des présidents des groupes politiques.

Le paiement des salaires des assistants accrédités des députés est couvert par des postes budgétaires distincts, tous les députés ayant le même montant à leur disposition pour les assistants, indépendamment de leur appartenance à un groupe.

(Article 33, paragraphe 4, des [mesures d'application du statut des députés au Parlement européen](#))

Changements dans la composition des groupes

Toute modification de la composition des groupes politiques (ou concernant les députés non inscrits) au cours de l'exercice donne lieu à une réaffectation à partir du début du mois suivant, qui ne prend réellement effet qu'au début de l'exercice suivant, lorsque les crédits sont payés (et qu'il est procédé aux éventuels recouvrements des sommes versées). En cas d'adhésion d'un député non inscrit à un groupe politique, le solde des crédits non utilisés par le député non inscrit est, le cas échéant, transféré au groupe concerné.

De même, si un nouveau groupe politique est formé au cours d'une législature, les dotations pour l'année civile de sa constitution seront financées pour partie par les allocations versées aux députés non inscrits qui adhèrent au groupe, et pour partie par une redistribution des dotations aux groupes existants, cette dernière ne prenant effet qu'au début de l'exercice suivant, à moins que le Bureau n'en décide autrement.

Chaque groupe politique perçoit son budget annuel pour ses activités politiques et d'information au début de l'année et est responsable de la gestion de ses dépenses. En revanche, le secrétariat du Parlement règle les dépenses pour les députés non inscrits, soit par des paiements directs aux fournisseurs, soit en remboursant les députés. La direction générale des finances vérifie que toutes les dépenses afférentes aux députés non inscrits sont conformes à la réglementation et refuse le paiement ou le remboursement si tel n'est pas le cas. Les états annuels vérifiés des recettes et des dépenses des groupes politiques, ainsi que les déclarations consolidées de tous les députés non inscrits préparées par le secrétariat du Parlement, sont transmis au Bureau et à la commission du contrôle budgétaire, et publiés sur le site internet du Parlement. Jusqu'à 50 % des crédits annuels non utilisés par les groupes ou par les députés non inscrits peuvent être reportés à l'année suivante. Toute somme dépassant ce plafond est reversée au Parlement. **Les années où se tiennent les élections européennes** sont divisées en deux périodes budgétaires (du 1^{er} janvier au 30 juin et du 1^{er} juillet au 31 décembre). Ces années-là, aux fins du calcul du report pour les groupes qui continuent d'exister après les élections, les deux périodes semestrielles sont agrégées et considérées comme un seul exercice.

Chaque groupe politique dispose d'un secrétariat, financé par le budget du Parlement. Les effectifs et les grades du personnel, essentiellement temporaire, sont déterminés proportionnellement au nombre de députés du groupe. Les députés non inscrits bénéficient également d'un secrétariat financé par le budget du Parlement. Les groupes politiques peuvent également employer du personnel contractuel au moyen d'un financement au titre du poste 400, tandis que les députés non inscrits ne peuvent pas utiliser ce financement à cette fin.

Partis et fondations politiques européens

Il convient de distinguer les groupes politiques au Parlement européen des [partis politiques européens](#). Bien que la majorité des partis politiques nationaux représentés au sein d'un groupe soient également membres du parti correspondant au niveau de l'Union, certains groupes politiques réunissent plusieurs partis européens (par exemple les groupes ALDE et Verts/ALE). En outre, un même groupe politique peut accueillir plusieurs partis nationaux d'un même pays. Les députés au Parlement européen peuvent, en principe, rejoindre un groupe politique au Parlement même s'ils n'appartiennent pas à un parti national membre du parti politique européen correspondant, dans les conditions fixées par les règles du groupe concerné.

Les partis politiques européens sont des (con)fédérations de partis politiques nationaux qui partagent une affiliation politique. Le rôle des partis politiques européens est défini à l'article 12, paragraphe 2, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et à l'article 10, paragraphe 4, du traité sur l'Union européenne, qui dispose que «les partis politiques au niveau européen contribuent à la formation de la conscience politique européenne et à l'expression de la volonté des citoyens de l'Union». Les partis politiques européens jouent donc un rôle important

pour la démocratie au niveau de l'Union, et ce à double titre. D'une part, ils représentent le lien entre les citoyens de l'Union et la puissance publique dans les institutions européennes³. D'autre part, les partis politiques européens font office de vecteurs pour un véritable débat public européen dans un espace public transnational. Les partis politiques européens se sont retrouvés sous le feu des projecteurs lors des élections européennes de 2014 et de 2019, la plupart des familles politiques européennes ayant proposé des [candidats chefs de file](#) pour le poste de président de la Commission européenne.

Depuis juillet 2004, les partis politiques européens peuvent bénéficier d'un financement annuel du Parlement européen pour leurs activités au niveau de l'Union. Les règles relatives aux partis politiques européens et à leur financement sont énoncées dans le règlement (CE) n° 1141/2014, adopté par le Parlement et le Conseil conformément à la procédure législative ordinaire (article 224 du traité FUE). Ce règlement a été [modifié](#) en dernier lieu en mai 2018 (voir ce [briefing de l'EPRS](#) de septembre 2018). Le budget maximal disponible pour les subventions en faveur des partis politiques européens en 2019 s'élève à 50 millions d'euros, contre 32,44 millions d'euros en 2018 (poste 402 du [budget de l'Union européenne](#)).

Les **fondations** politiques européennes doivent être affiliées à des partis politiques européens. Elles sont destinées à alimenter le débat sur des questions de politique publique européenne, notamment en organisant des conférences et en menant des études. Elles peuvent demander un financement du Parlement européen par l'intermédiaire du parti politique européen auquel elles sont affiliées et qui doit être représenté par au moins un député au PE. En 2019, le budget maximal disponible pour les fondations politiques européennes s'élevait à 19,7 millions d'euros (poste 403).

PRINCIPALES RÉFÉRENCES

R. Corbett, F. Jacobs, D. Neville, *The European Parliament*, 9^e édition, 2016.

T. Coosemans, «Les partis politiques européens», *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 2201-2202 (2014), p. 1-123.

A. Ripoll Servent, *The European Parliament*, Red Globe Press, 2017.

NOTES

¹ Ripoll Servent, A., *The European Parliament*, Red Globe Press, 2017, p. 38; Dinan, D., [Historiography of the European Parliament](#), EPRS, Parlement européen, novembre 2018, p. 5.

² Ripoll Servent, A., *ibid.*, p. 190-191; Corbett, R. et al., *The European Parliament*, John Harper Publishing, 9^e édition, 2016, p. 142.

³ Nettesheim, M., "Developing a Theory of Democracy for the European Union", *Berkeley Journal of International Law*, n°23 (2005), p. 358.

CLAUSE DE NON-RESPONSABILITÉ ET DROITS D'AUTEUR

Ce document a été préparé à l'attention des Membres et du personnel du Parlement européen comme documentation de référence pour les aider dans leur travail parlementaire. Le contenu du document est de la seule responsabilité de l'auteur et les avis qui y sont exprimés ne reflètent pas nécessairement la position officielle du Parlement.

Reproduction et traduction autorisées, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source et information préalable avec envoi d'une copie au Parlement européen.

© Union européenne, 2019.

Crédits photo: © Fox / Fotolia.

eprs@ep.europa.eu (contact)

www.eprs.ep.parl.union.eu (intranet)

www.europarl.europa.eu/thinktank (internet)

<http://epthinktank.eu> (blog)

