

Document mis
en distribution
le 10 juillet 1998



N° 1035

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 1er juillet 1998.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE (1) SUR LE PROJET DE LOI (n° 976) *modifiant la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen,*

PAR M. MARC DOLEZ,

Député.

(1) La composition de cette commission figure au verso de la présente page.

Elections et référendums.

La commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République est composée de : Mme Catherine Tasca, *présidente* ; MM. Jean-Louis Borloo, Gérard Gouzes, Mme Christine Lazerges, *vice-présidents* ; MM. Richard Cazenave, André Gerin, Arnaud Montebourg, *secrétaires* ; M. Pierre Albertini, Mme Nicole Ameline, MM. Léo Andy, Dominique Baudis, Léon Bertrand, Patrick Braouezec, Mme Frédérique Bredin, MM. Jacques Brunhes, Michel Buillard, Dominique Bussereau, Christophe Caresche, Patrice Carvalho, Mme Nicole Catala, MM. Olivier de Chazeaux, Pascal Clément, Jean Codognès, François Colcombet, Michel Crépeau, François Cuillandre, Henri Cuq, Jacky Darne, Camille Darsières, Bernard Derosier, Marc Dolez, Renaud Donnedieu de Vabres, René Dosière, Julien Dray, Renaud Dutreil, Mme Nicole Feidt, MM. Jacques Floch, Raymond Forni, Pierre Frogier, Claude Goasguen, Louis Guédon, Guy Hascoët, Philippe Houillon, Michel Hunault, Henry Jean-Baptiste, Jérôme Lambert, Mme Claudine Ledoux, MM. Jean-Antoine Léonetti, Bruno Le Roux, Mme Raymonde Le Texier, MM. Jacques Limouzy, Thierry Mariani, Louis Mermaz, Jean-Pierre Michel, Ernest Moutoussamy, Henri Nallet, Mme Véronique Neiertz, MM. Robert Pandraud, Christian Paul, Vincent Peillon, Dominique Perben, Henri Plagnol, Didier Quentin, Bernard Roman, Gilbert Roseau, José Rossi, Frantz Taittinger, André Thien Ah Koon, Jean Tiberi, Alain Tourret, André Vallini, Alain Vidalies, Jean-Luc Warsmann.

Sommaire

Pages

Introduction 5

I. — UN MODE DE SCRUTIN INADAPTÉ À L'ENJEU EUROPÉEN 6

A. L'ENJEU : RENFORCER L'ADHÉSION A LA SEULE INSTITUTION DÉMOCRATIQUE DE L'UNION 6

- 1. La montée en puissance du pilier démocratique* 6
- 2. La difficulté de susciter une adhésion à l'institution parlementaire européenne* 9

B. LES INSUFFISANCES DE L'ACTUEL MODE DE SCRUTIN 10

- 1. La loi de 1977* 10
- 2. Un faible intérêt pour les élections européennes* 11
- 3. Des élus trop lointains* 11

C. LE SENS D'UNE RÉFORME 13

- 1. Rapprocher les élus des électeurs* 13
- 2. Représenter les courants politiques* 14
- 3. Aller vers des principes communs à tous les Etats de l'Union européenne* 14

II. — UNE RÉFORME ÉQUILIBRÉE 16

A. LE MAINTIEN D'UN SCRUTIN DE LISTE À LA REPRÉSENTATION PROPORTIONNELLE 16

B. LA CRÉATION DE HUIT CIRCONSCRIPTIONS 17

C. LES MODALITÉS PRATIQUES DE LA CAMPAGNE ÉLECTORALE 17

discussion générale 19

EXAMEN DES ARTICLES 27

Article premier (art. 3 de la loi n°77-729 du 7 juillet 1977) : Le mode de scrutin 27

Article 2 (art. 4 de la loi n°77-729 du 7 juillet 1977) : Les circonscriptions 28

Article 3 (art. 9 de la loi n°77-729 du 7 juillet 1977) : La déclaration de candidature 31

Article additionnel après l'article 3 33

Article 4 (art. 19 de la loi n°77-729 du 7 juillet 1977) : La campagne radiophonique et télévisée 34

Article 5 (art. 19-1 de la loi n°77-729 du 7 juillet 1977) : Le plafonnement des dépenses électorales 39

Article 6 (art. 25 de la loi n°77-729 du 7 juillet 1977) : Le contentieux de l'élection 39

Article 7 (art. 2 de la loi n°77-729 du 7 juillet 1977) : La participation des électeurs français résidant dans un autre Etat de l'Union européenne 40

TABLEAU COMPARATIF 43

AMENDEMENTS NON ADOPTÉS PAR LA COMMISSION 51

MESDAMES, MESSIEURS,

Le projet de loi soumis à l'Assemblée nationale par le Gouvernement portant réforme du mode de scrutin aux élections européennes s'inscrit dans la perspective d'une modernisation de notre vie politique. C'est à cette aspiration profonde de nos concitoyens, telle qu'elle s'est nettement exprimée en juin 1997, que le Premier ministre, M. Lionel Jospin, entend répondre.

Ainsi, les projets de loi visant à limiter le cumul des mandats, examinés au printemps dernier par l'Assemblée nationale, ont montré que cette volonté gouvernementale s'exprimait en actes. Le projet de loi constitutionnelle relatif à la parité des femmes et des hommes est l'un des autres aspects de cette réforme entreprise pour redonner à nos concitoyens une plus grande confiance dans leurs représentants et faire que la sphère politique ne soit plus perçue comme séparée du reste du corps social.

Le présent projet de loi répond aussi à cette logique. A sa juste mesure, il entend faire en sorte que les députés européens représentant la France soient désormais plus proches de leurs électeurs pour, d'une part, mieux appréhender leurs attentes, et, d'autre part, mieux y répondre au sein de ce lieu méconnu qu'est le Parlement européen.

A l'intérieur de l'espace communautaire, il s'agit bien de la seule institution qui naisse du suffrage universel direct. Cette instance originale est souvent décriée. On la dit éloignée des préoccupations réelles des citoyens européens. Son fonctionnement serait excessivement bureaucratique et, finalement, son utilité serait toute relative. Il n'est pas étonnant que le Parlement européen focalise de telles critiques. Parce qu'il est le seul lieu d'expression démocratique de l'Union, on attend beaucoup de lui, beaucoup trop parfois, sans toujours vraiment comprendre les spécificités de ce Parlement et les contraintes qui pèsent sur lui.

L'élection des députés européens au suffrage universel direct a été décidée en décembre 1974, lors du sommet de Paris, réalisant ainsi le vœu formé à l'article 138 du Traité de Rome. C'est par l'acte du 20 septembre 1976 que cette décision a été mise en œuvre et, pour la première fois en 1979, les membres du Parlement européen ont été élus dans chacun des pays

de la Communauté. En France, cette élection se fait sur la base d'un scrutin de liste à la représentation proportionnelle, le territoire de la République constituant une circonscription unique.

Ce mode de scrutin correspondait aux attentes de l'époque. Nombreux sont ceux qui, aujourd'hui, considèrent qu'il ne remplit plus son rôle et qu'il faut l'adapter en conséquence. Le Gouvernement a pris acte de cette nécessité et propose donc au Parlement un projet de loi visant à améliorer les modalités de l'élection des représentants français au Parlement européen.

Parce que le mode de scrutin actuel n'est plus véritablement adapté à l'enjeu européen (I), le projet de loi proposé par le Gouvernement entend rééquilibrer ce dispositif afin de susciter un intérêt plus soutenu pour la construction européenne (II).

I. — Un mode de scrutin inadapté À l'enjeu européen

L'élection au Parlement européen est un acte essentiel si l'on souhaite que l'Europe soit aussi un espace citoyen. Manifestement le mode de scrutin actuel ne permet pas de donner à ce moment démocratique toute sa portée. C'est pourquoi il convient d'y apporter des adaptations qui tiennent compte des contraintes afférentes à ce type d'élection.

a. l'enjeu : RENFORCER l'adhésion à la seule institution démocratique de l'union

Le Parlement européen, seul pilier démocratique de la construction communautaire, devrait susciter une adhésion de la part des citoyens français. Tel n'est pas réellement le cas. Il faut convenir que la tâche est difficile.

1. La montée en puissance du pilier démocratique

On reproche souvent à la construction européenne d'être avant tout technocratique, de laisser de côté les peuples, de souffrir, selon l'expression commune, d'un « déficit démocratique ». Pourtant, le Parlement européen n'est pas dénué de pouvoirs. Au contraire, il voit sans cesse ses prérogatives s'accroître de sorte qu'il se rapproche, de plus en plus, d'une assemblée telle qu'elle peut exister au sein d'un régime parlementaire classique.

A ce titre, le Parlement européen exerce, comme tout parlement,

trois pouvoirs fondamentaux : le pouvoir législatif, le pouvoir budgétaire et le pouvoir de contrôle de l'exécutif communautaire.

— La procédure législative européenne est d'une grande complexité. A l'origine, le Parlement était simplement consulté sur les textes proposés par la Commission et adoptés ensuite par le Conseil. Puis, la construction européenne avançant, le Parlement a vu son rôle s'accroître et, désormais, il partage, dans de nombreux domaines, le pouvoir de décision à égalité avec le Conseil. Globalement, le Parlement exerce son pouvoir législatif selon quatre procédures.

Dans le cadre de la *consultation simple*, où intervient une seule lecture, le Parlement émet un avis destiné à influencer la décision du Conseil. Cette procédure trouve à s'appliquer, par exemple, en matière de fixation des prix agricoles.

Instituée par l'Acte unique, la *procédure de coopération*, qui appelle deux lectures, permet au Parlement de rejeter la proposition de texte si le Conseil n'a pas pris en compte l'avis émis en première lecture par le Parlement. Le Conseil ne peut passer outre à ce rejet qu'à l'unanimité de ses membres, ce qui se révèle un exercice toujours difficile. C'est pourquoi le Conseil a tout à gagner à engager une négociation préalable avec le Parlement afin d'éviter un vote de rejet. La procédure de coopération s'applique à des domaines nombreux et importants comme le F.E.D.E.R. (Fonds européen de développement régional), la recherche, la coopération ou l'environnement.

La *procédure de codécision*, introduite par le Traité de Maastricht, organise un partage du pouvoir de décision entre le Parlement et le Conseil. Le Conseil ne peut passer outre au rejet par le Parlement d'une proposition de texte. Pour éviter une situation de blocage, un comité de conciliation, accueillant en son sein des membres du Parlement, de la Commission et du Conseil, est convoqué avant la troisième lecture pour rechercher un terrain d'entente entre les différentes instances. Si le désaccord persiste, le Parlement peut rejeter définitivement le texte. La procédure de codécision s'applique, entre autres, aux domaines de la liberté de circulation des travailleurs, à l'établissement du marché intérieur, à la recherche et au développement technologique, à la protection des consommateurs ...

Enfin, *un avis conforme* est requis de la part du Parlement européen pour décider de l'adhésion de nouveaux Etats à l'Union, des accords d'association avec des pays tiers, du droit de séjour des citoyens de l'Union, de la procédure électorale uniforme pour le Parlement européen, de l'organisation et des objectifs des fonds structurels et du fonds de cohésion,

ainsi que des missions et des pouvoirs de la Banque centrale européenne.

On observe donc que les pouvoirs législatifs du Parlement ne sont pas négligeables. La dynamique européenne s'oriente d'ailleurs, sans ambages, vers un renforcement des prérogatives de cette institution.

— Comme tout Parlement, l'Assemblée de Strasbourg vote également le budget communautaire. Sans entrer dans le détail de la procédure budgétaire, on notera simplement qu'elle s'articule autour d'une négociation entre le Parlement et le Conseil des ministres. Puis l'Assemblée européenne arrête définitivement le budget, et c'est alors la signature du Président du Parlement qui le rend exécutoire.

— Le troisième pan des pouvoirs reconnus au Parlement est celui qui consiste à contrôler l'exécutif communautaire. Le Parlement joue, aux termes du Traité sur l'Union européenne, un rôle essentiel dans la désignation du président et des membres de la Commission. En effet, celle-ci doit être approuvée par le Parlement dans le cadre d'un vote d'investiture. Si le Parlement peut approuver la désignation de la Commission, il peut aussi la censurer par le vote d'une motion qui la contraint à démissionner. Le Parlement dispose en outre des pouvoirs habituels de contrôle. Il peut constituer en son sein des commissions d'enquête. Il examine un grand nombre de rapports que la Commission doit lui soumettre. Enfin, les députés peuvent aussi poser des questions écrites ou orales à la Commission.

Avec le Traité d'Amsterdam qui a arrêté le nombre de députés européens à 700, le Parlement européen va voir son rôle renforcé. Le champ de la codécision sera, en principe, étendu au détriment de la procédure de coopération qui devrait, de fait, disparaître sauf pour certains aspects de l'Union économique et monétaire. La procédure de codécision devrait en outre être simplifiée puisque la troisième lecture serait supprimée. Ce renforcement du pouvoir du Parlement européen est cohérent avec l'un des autres objectifs du Traité d'Amsterdam qui vise à rapprocher l'Union de ses citoyens en cherchant à répondre à leurs préoccupations par la mise en œuvre de politiques nouvelles en particulier en matière d'emploi, d'environnement ou de droit social.

Le Parlement européen n'est donc plus une institution communautaire marginale. Sa place est importante dans le processus de décision européen et il est essentiel que les intérêts français puissent y être entendus. C'est en cela qu'une grande attention doit être portée aux modalités de désignation des parlementaires français au sein de cette assemblée. Il est, en effet, nécessaire de faire en sorte que nos concitoyens

expriment leur intérêt pour cette institution et pour les femmes et les hommes qui les y représentent.

Car, au total, le Parlement européen semble posséder tous les pouvoirs reconnus communément à une assemblée dans le cadre d'un régime parlementaire. Pourtant, la nature particulière de cette institution fait que son fonctionnement repose sur une logique fondée, non pas sur un affrontement net entre une opposition et une majorité, mais bien plutôt sur une forme de négociation permanente destinée à dégager un consensus. En effet, les solidarités nationales transcendent souvent les approches partisans et les majorités se font texte par texte après négociations des délégations nationales au sein de chaque groupe politique.

Cette logique spécifique tranche avec le débat parlementaire tel que nous le connaissons. C'est en partie pour cette raison que les peuples européens semblent éprouver une sorte de difficulté à comprendre l'importance du Parlement de Strasbourg et à adhérer à cette institution.

2. La difficulté de susciter une adhésion à l'institution parlementaire européenne

Les députés européens représentent leur pays. Comme en dispose l'article 137 du Traité de l'Union : « *Le Parlement européen, composé de représentants des peuples des Etats réunis dans la Communauté, exerce les pouvoirs qui lui sont attribués par le présent traité* ». Ni juridiquement, ni politiquement, ces élus ne représentent l'entité européenne. Pourtant, ils sont appelés à participer activement à la construction de l'Union. Cette situation ambiguë qui repose sur une réalité ne contribue pas forcément à la lisibilité de l'institution.

Le fonctionnement même du Parlement n'est pas de nature à susciter une adhésion nécessairement enthousiaste des peuples européens. Les textes discutés y sont très nombreux et très techniques. Les procédures sont d'une relative complexité. La multiplicité des langues neutralise la dynamique des débats. Il est impossible dans cette assemblée de recourir à des effets rhétoriques. La traduction simultanée nivelle la qualité des interventions alors même que le Parlement est, en principe, le lieu de la belle parole. La technicité inévitable des dossiers fait que les travaux du Parlement de Strasbourg suscitent peu d'échos dans les médias. Les parlementaires sont contraints de se spécialiser dans quelques domaines pointus et, pour reprendre les propos du Professeur Marc Abélès, les députés européens font alors figure de « mutants mi-politiques, mi-experts »⁰.

Le regard que les électeurs portent sur leurs élus à l'Assemblée de Strasbourg est alors empreint d'interrogations nombreuses. Le travail de ces élus est difficile à saisir et à interpréter, non qu'il soit, par nature, dénué de sens mais parce qu'il se déploie dans un cadre communautaire qui ne correspond pas aux données habituelles du discours et du combat politiques.

Le Parlement européen, par la complexité de ses structures et de ses modes de fonctionnement, peut apparaître comme le témoin avant-coureur d'une société européenne qui, parce qu'elle est multiple et entend le rester, repose sur une dynamique d'échanges, de pluralité. Elle peut certainement paraître parfois confuse parce que nous ne sommes pas accoutumés à cette bigarrure. Mais l'ennui ne naît-il pas de l'uniformité ?

On observe néanmoins que la distance entre les élus au Parlement européen et les électeurs est réelle. Alors que le développement de la citoyenneté européenne supposerait que ce fossé soit comblé pour que l'adhésion au projet européen soit plus intense, le mode de scrutin, adopté en 1977 et mis en œuvre en France depuis 1979, ne contribue pas pleinement à la réalisation de ce dessein.

B. LES INSUFFISANCES DE L'actuel mode de scrutin

1. La loi de 1977

C'est la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen qui a fixé le principe de l'élection au scrutin de liste à la proportionnelle et à la plus forte moyenne dans le cadre d'une circonscription unique : le territoire de la République qui s'étend également à l'outre-mer. Un seuil de 5 % a été prévu en-deçà duquel une liste ne peut disposer de siège.

La loi du 7 juillet 1977 renvoie à la loi n° 77-680 du 30 juin 1977 qui, elle-même, a rendu applicable l'acte annexé à la décision du Conseil des Communautés européennes en date du 20 septembre 1976 relatif à l'élection des représentants à l'Assemblée au suffrage universel direct.

Le Conseil constitutionnel, saisi par le Président de la République, avait au préalable vérifié que cet acte communautaire ne comportait aucune clause contraire à la Constitution (décision n° 76-71 DC des 29-30 décembre 1976).

Le mode de scrutin arrêté en 1977 a été mis en œuvre à quatre reprises en 1979, 1984, 1989 et 1994. Il n'a malheureusement jamais suscité une participation importante.

2. Un faible intérêt pour les élections européennes

Les taux d'abstention aux élections européennes depuis 1979 ont été les suivants :

	Abstentions
1979	39,29 %
1984	43,27 %
1989	51,11 %
1994	46,53 %

L'abstention lors de ces scrutins est continuellement l'une des plus élevées sous la V^e République. On ne peut en conclure forcément que les Français se désintéresseraient de l'Europe puisqu'on constate que, lors du référendum sur le traité de Maastricht, à l'issue d'une campagne dramatique au sens premier du terme, l'abstention n'a été que de 29,49 %.

On rappellera, à titre de comparaison, que l'abstention en 1994 a été de 25 % en Italie, 29 % en Grèce, 40 % en Allemagne et en Espagne, 64 % au Portugal, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni.

Certes on ne peut imputer au seul mode de scrutin la désaffection française à l'égard des élections européennes. Comme on l'a souligné, la nature particulière de l'institution n'est pas forcément de nature à engendrer un véritable effet d'entraînement. L'Assemblée européenne paraît souvent bien loin et bien compliquée pour nos concitoyens. Pourtant on est tenté de voir dans le mode de scrutin de 1977, une des causes principales de ce désintérêt.

3. Des élus trop lointains

Les députés européens sont trop éloignés des électeurs. Ils le sont tout d'abord géographiquement. C'est une évidence que l'on trouve renforcée lorsque l'on observe que seuls une vingtaine de députés européens élus en France, sur quatre-vingt-sept, ont ouvert une permanence électorale. Le caractère national du scrutin n'engage pas d'ailleurs à l'ouverture de telles permanences.

Par ailleurs, on peut constater que l'ensemble des composantes du territoire français n'est pas représenté. Plus de 40 % des élus viennent de la région parisienne et environ 20 % du sillon rhodanien alors que, par exemple, aucun député européen ne vient de Bretagne ou d'Auvergne. La

composition des listes est l'apanage des états-majors parisiens et il ne peut qu'en être ainsi avec une circonscription unique nationale.

Parallèlement à ce phénomène que l'on pourrait qualifier de « parisianiste », on observe une pratique classique dans le cadre de scrutins de liste mais néanmoins particulièrement développée lors des élections européennes. Depuis 1979, très souvent, les listes en compétition ont été tirées par des personnalités politiques nationales de premier plan qui n'ont pas toujours siégé ensuite à Strasbourg. Il faut bien constater qu'une élection à la représentation proportionnelle dans le cadre d'une circonscription nationale présente, à bien des égards, des similitudes avec une consultation référendaire. On s'attache plus alors à exprimer un vote d'approbation ou de censure à l'égard de la politique menée par le gouvernement en place qu'à choisir ses représentants au Parlement européen. La pratique dite de « la locomotive » n'est pas satisfaisante car elle ne permet pas une présence forte et stable de la France au Parlement de Strasbourg, les « ténors » politiques préférant souvent ne pas y siéger. Force est de constater également que l'absentéisme des députés français est loin d'être négligeable, même s'il n'est pas aussi conséquent qu'on le suppose. Là encore, cela conduit à une défense des intérêts français au sein de cette instance qui est loin d'être optimale.

Au total, le mode de scrutin actuel ne répond pas aux enjeux européens. Nombreux sont ceux qui l'ont constaté. Cela a été le cas notamment de M. Michel Barnier, sénateur, qui a déposé en février 1998 une proposition de loi visant à modifier le mode de scrutin pour l'élection des membres français du Parlement européen. Le jugement porté sur la circonscription unique est sans appel : *« le mode de scrutin actuellement en vigueur ne permet pas à l'élu européen de s'individualiser aux yeux de l'électeur, et à la construction européenne d'être représentée par un visage connu de chacun : cette représentativité est pourtant une des conditions d'une bonne prise en compte des intérêts français dans la construction européenne, au sein de laquelle le Parlement européen joue un rôle important et qui sera sans doute appelé à croître dans les prochaines années »* (). M. Michel Barnier propose pour remédier à cette situation une élection fondée sur de grandes circonscriptions dans le même esprit que le présent projet de loi.

Le 28 mars 1998, une vingtaine d'intellectuels ont lancé dans *Libération* un appel pour le changement du mode de scrutin des élections européennes constatant, eux aussi, que les élus à Strasbourg étaient trop éloignés des citoyens. Ils en concluaient, en revanche, la nécessité de passer à un scrutin majoritaire à deux tours, ce qui ne peut être envisagé.

En effet, la réforme de ce mode de scrutin, si elle est nécessaire, doit impérativement respecter quelques principes simples.

c. le sens d'une réforme

Pour valoriser le Parlement européen aux yeux de nos concitoyens et susciter leur adhésion à cette institution, et au-delà au dessein européen, il convient que la réforme du mode de scrutin s'articule autour de trois axes principaux. Elle doit tout d'abord rendre les élus européens plus proches de leurs électeurs. Elle doit ensuite assurer une juste représentation des forces politiques. Enfin, il importe qu'elle s'inscrive dans un mouvement de convergence des modes de scrutin qui s'amorce dans tous les Etats de l'Union.

1. Rapprocher les élus des électeurs

Ce rapprochement passe par un changement d'échelle géographique. Il est clair que plus le député est l'élu d'une circonscription de dimension limitée, plus il apparaît, à juste titre, aux yeux de ses électeurs, comme proche de leurs préoccupations. Cette proximité renforce la responsabilité de l'élu qui doit rendre des comptes à ses concitoyens. On reproche souvent à l'Europe d'être un lieu abstrait et confus. La complexité des procédures, des dossiers, des normes, fait que les électeurs ont le sentiment que les décisions qui les affectent quotidiennement sortent d'une boîte noire sans que l'on sache à qui demander des comptes. Les élus européens sont voués à un anonymat lié à leur mode de désignation. Or rien n'est pire en démocratie qu'un pouvoir sans visage.

Pour remédier à cela, il faut donc réduire la taille des circonscriptions. Mais quelle échelle doit être retenue ? Pour répondre à cette question, il est nécessaire d'avoir à l'esprit le fait que ce mode de scrutin doit être de nature proportionnelle.

2. Représenter les courants politiques

L'élection au Parlement européen ne vise pas à dégager une majorité de gouvernement. Son objet essentiel est de représenter au mieux les courants politiques de chaque Etat membre. Tirant les conséquences de cette logique, tous les Etats européens ont opté pour un scrutin de liste à la représentation proportionnelle, à l'exception du Royaume-Uni. Seul ce pays a adopté un mode de scrutin majoritaire uninominal à un tour. Néanmoins, un projet de loi en cours d'examen au Parlement britannique devrait mettre

fin à cette singularité.

Pour que le scrutin proportionnel ait un sens, il doit porter sur un nombre de candidats suffisamment important. Quelle signification aurait une élection proportionnelle où seuls deux sièges seraient à pourvoir ? Le lien entre le nombre d'habitants d'une circonscription et le nombre de sièges étant proportionnel, le vote doit donc s'appliquer à une circonscription de dimension relativement importante. La France est représentée par 87 députés à l'Assemblée de Strasbourg. Notre population compte environ 58 millions d'habitants. En conséquence, chaque député européen élu en France représente près de 700.000 personnes. Si l'on considère que le scrutin proportionnel prend tout son sens lorsque le nombre de sièges à pourvoir est d'environ dix à quinze, cela signifie que le territoire français doit comprendre entre six et huit circonscriptions.

La réforme du mode de scrutin des élections européennes doit donc constituer un point d'équilibre entre la nécessité de représenter correctement les courants politiques et l'établissement d'une plus grande proximité entre l'élu et l'électeur. C'est vers cet équilibre que tous les pays européens tendent aujourd'hui comme les y incitent les autorités communautaires.

3. Aller vers des principes communs à tous les Etats de l'Union européenne

L'article 138 du Traité sur l'Union européenne assigne au Parlement européen une mission qui consiste à élaborer « *des projets en vue de permettre l'élection au suffrage universel direct selon une procédure uniforme dans tous les Etats membres* ». Le Parlement a donc engagé des travaux dans cette perspective. Récemment, le 26 mai dernier, la commission institutionnelle de cette assemblée a adopté le rapport de M. Georgios Anastassopoulos, député grec membre du groupe P.P.E., « *sur l'élaboration d'un projet de procédure électorale comprenant des principes communs pour l'élection des membres du Parlement européen* ».

Quels sont ces principes ? Le rapport constate tout d'abord que le mode de scrutin proportionnel fait l'objet d'un consensus général. Il s'exprime en faveur de la création de circonscriptions territoriales qui se substitueraient aux circonscriptions nationales afin de mettre en œuvre « le principe de proximité ». Il insiste cependant sur le fait que « *les membres du Parlement européen (...) restent, conformément aux articles 137 et 138 (189 et 190 nouveaux) du Traité, les représentants du peuple qui les a élus, en son entier, et non les représentants de leur circonscription* ». Il considère également que ce découpage territorial ne doit pas affecter le principe de la représentation proportionnelle. Un seuil minimum, qui ne doit pas être

supérieur à 5 % des suffrages exprimés, peut être appliqué au niveau national. Par ailleurs, les Etats auraient la possibilité d'instituer un mécanisme de vote préférentiel. Le rapport Anastassopoulos évoque aussi la question de la parité femmes/hommes en indiquant qu'il appartient, en premier lieu, aux partis politiques de concrétiser directement cet objectif. La question de l'incompatibilité entre le mandat de parlementaire national et européen est posée, M. Anastassopoulos concluant à la nécessité d'interdire ce cumul. Enfin, il évoque la possibilité, en 2009, de prévoir que 10 % des sièges du Parlement soient pourvus au scrutin de liste proportionnel dans le cadre d'une circonscription unique formée par le territoire de l'Union. Cette disposition serait de nature, selon lui, à favoriser l'émergence d'une véritable « conscience politique européenne ».

Le chemin qui reste à parcourir pour atteindre cette uniformité des modes de scrutin en Europe est encore long. Comme le montre le rapport d'information de la Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne présenté par M. Henri Nallet ⁽¹⁾, les législations électorales des quinze Etats membres sont très variées. Le point de divergence principal demeure celui de la circonscription. Neuf Etats ont aujourd'hui une circonscription unique (Autriche, Danemark, Espagne, France, Grèce, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal, Suède). Trois pays ont opté pour des circonscriptions territoriales : l'Italie (5 circonscriptions dotées de 10 à 23 sièges), l'Irlande (4 circonscriptions avec chacune 3 ou 4 sièges), la Belgique (4 circonscriptions correspondant au découpage linguistique et régional). L'Allemagne et la Finlande ont mis en œuvre des mécanismes plus complexes qui permettent aux partis de présenter au choix leurs candidats à l'échelon territorial ou national. Enfin, au Royaume-Uni, le Parlement examine actuellement un projet de loi divisant l'Angleterre en neuf circonscriptions, le Pays de Galles, l'Ecosse et l'Irlande du Nord constituant chacun une circonscription.

Face à la persistance de ces spécificités nationales, nées de l'histoire, le projet européen propose une harmonisation équilibrée autour de quatre idées :

- assurer une représentation juste des courants politiques ;
- rapprocher le Parlement et les citoyens ;
- respecter le cadre national, les députés européens demeurant les représentants de leur pays ;
- favoriser l'émergence d'une conscience politique européenne.

Le projet de loi présenté par M. le Premier ministre entend, lui aussi, mettre en place un mode de scrutin équilibré qui tienne compte des objectifs que nous venons de présenter.

II. — UNE RÉFORME ÉQUILIBRÉE

Le projet de loi présenté par le Gouvernement modifie la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen. Il s'organise autour de trois axes principaux. Tout d'abord il conserve le principe d'un scrutin à la proportionnelle. Par ailleurs il substitue à la circonscription unique huit circonscriptions qui couvrent à la fois les territoires métropolitain et ultramarins. Enfin, il modifie en conséquence les modalités concrètes de la campagne électorale, du financement de celle-ci, du vote des Français installés à l'étranger, et, marginalement, du contentieux qui peut naître des élections européennes.

a. le maintien d'un scrutin de liste À la reprÉsentation proportionnelle

Le projet de loi ne modifie pas la nature du mode de scrutin institué en 1977. Aux termes du texte présenté par le Gouvernement, l'élection aura lieu au scrutin de liste à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne, sans panachage, ni vote préférentiel (**article premier**).

Le projet de loi affine également la manière dont peuvent être départagées plusieurs listes qui présenteraient le même nombre de voix. Ainsi si plusieurs listes ont la même moyenne pour l'attribution du dernier siège, celui-ci revient à la liste qui a obtenu le plus grand nombre de suffrages. En cas d'égalité de suffrages, le siège est attribué au plus âgé des candidats susceptibles d'être proclamés élus (**article premier**).

Le seuil de 5 % des suffrages exprimés en-deçà duquel les listes ne sont pas admises à répartition des sièges n'est pas, quant à lui, modifié.

b. la crÉation de huit circonscriptions

Le projet de loi prévoit un scrutin de liste par circonscription. Celles-ci sont au nombre de huit comme indiqué dans le tableau annexé au projet (**article 2**). Chacune d'entre elles regroupe un nombre entier de régions. Le tableau annexé fixe également le nombre de sièges à pourvoir dans chacune de ces listes. Le Gouvernement s'est efforcé, dans cette répartition, de respecter le principe constitutionnel d'égalité du suffrage aux termes duquel le total des sièges à pourvoir doit être réparti entre les circonscriptions au prorata de leur population. Ces circonscriptions sont d'une taille suffisamment importante pour que la représentation proportionnelle puisse jouer son rôle correctement. Elle demeure néanmoins des ensembles d'une dimension telle qu'elle permette de renforcer le lien

entre les élus et leurs électeurs. On notera qu'elles ne constituent que des circonscriptions électorales qui n'ont pas vocation à se substituer aux régions actuelles. Elles n'ont d'existence réelle qu'une fois tous les cinq ans lors des élections européennes.

On constate donc que le projet de loi s'efforce de concilier des contraintes parfois contradictoires. Dans cet exercice délicat, il aboutit à un résultat équilibré.

c. les modalités pratiques de la campagne Électorale

Le passage d'une circonscription unique à une multiplicité de circonscriptions a nécessairement des conséquences sur le déroulement de la campagne, le financement de celle-ci et le contentieux qui peut en découler.

En premier lieu, l'**article 3** du projet de loi modifie les modalités relatives à la déclaration de candidature. Désormais les listes devront comporter un nombre de candidats supérieur au nombre de sièges à pourvoir afin de faire face à d'éventuels démissions, décès ... La déclaration de candidature devra évidemment faire apparaître la circonscription dans laquelle la liste se présente.

La multiplication des circonscriptions induit également une augmentation du nombre des listes. En conséquence le projet de loi propose d'accroître la durée des émissions de radio et de télévision mise à disposition des listes qui ne sont pas représentées par les groupes parlementaires de l'Assemblée nationale ou du Sénat. Alors qu'auparavant cette durée était de trente minutes elle passerait désormais à une heure (**article 4**). Cette heure d'émission est également répartie entre chacune des listes. Le projet de loi prévoit aussi que, à la demande des candidats figurant en tête des listes, les temps d'antenne attribués à plusieurs listes puissent être regroupés en vue d'une ou plusieurs émissions communes (article 4).

Le projet de loi modifie également le plafond des dépenses électorales pour les élections européennes. Celui-ci était auparavant fixé à 56 millions de francs pour une liste. Aux termes du présent texte, il serait de 1.500.000 F par liste, ce montant étant majoré de 250.000 F par siège à pourvoir en sus de six (**article 5**).

L'**article 6** règle une question mineure relative au contentieux des élections européennes. Il supprime simplement la mention qui imposait au Conseil d'Etat, compétent en la matière, de statuer en assemblée plénière.

Enfin, l'**article 7** a un double objet. En premier lieu, il supprime le

cautionnement que chacune des listes devait auparavant verser à la Caisse des dépôts et consignations. De plus, tirant les conséquences du passage à des circonscriptions multiples, il modifie les modalités d'exercice du droit de vote pour les Français établis hors de France.

Au total, le projet de loi présenté par le Gouvernement ne vise pas à révolutionner le rapport que nos concitoyens peuvent entretenir avec l'institution parlementaire européenne. Il entend seulement, de manière réaliste et en tenant compte d'un certain nombre de contraintes, rapprocher les électeurs de leurs représentants et engager une dynamique nouvelle qui suscite une plus grande adhésion des Français au pilier démocratique de l'Union et, au-delà, à la construction européenne. C'est par de telles démarches pragmatiques que, peu à peu, émergera sur notre continent un espace public démocratique, commun à tous les Etats membres.

*

* *

Après l'exposé du rapporteur, plusieurs commissaires sont intervenus dans la discussion générale.

M. Robert Pandraud, en préambule, a rappelé qu'il avait fait adopter un amendement lorsque M. Pierre Joxe était ministre de l'intérieur, selon lequel aucun changement de mode de scrutin, ou aucune modification de la délimitation des circonscriptions ne pourrait survenir dans l'année précédant une élection. Après avoir fait part de sa préférence pour le système en vertu duquel les représentants au Parlement européen étaient issus des parlements nationaux, il s'est interrogé sur l'éventuelle modernisation de la vie politique résultant du mode de scrutin proposé par le projet de loi, exprimant ses doutes sur le fait qu'il conduise à un rapprochement entre les députés européens et leurs électeurs dès lors que les investitures continueront à se faire au niveau national. Il a, par ailleurs, considéré que le nouveau régime n'aurait d'impact, ni sur le taux d'abstention aux élections européennes, équivalent à celui observé à l'occasion d'autres consultations électorales, ni sur l'absentéisme des parlementaires européens, qui n'est pas supérieur à celui constaté au niveau national. Evoquant la décision du Conseil constitutionnel du 30 décembre 1976, il s'est, en outre, interrogé sur la représentativité des futurs députés européens qui seront considérés comme représentant leur circonscription électorale et non l'ensemble de la Nation. Il a conclu son propos en observant que les électeurs nationaux n'avaient pas conscience, à l'occasion des élections européennes, de voter en faveur d'une grande coalition, puisque le Parlement européen est en réalité dirigé par le parti populaire européen (P.P.E.) et par le parti socialiste.

Après avoir rappelé que la délégation pour l'Union européenne ne s'était pas prononcée sur le fond de la réforme mais avait, en revanche, formulé des observations sur son contexte, **M. Henri Nallet** a souligné que les responsables politiques français devaient prendre en compte l'importance croissante du Parlement européen, notamment du fait de la conclusion du traité d'Amsterdam. Il a jugé qu'il convenait, en conséquence, de réfléchir à la meilleure représentation nationale possible, sachant qu'actuellement, l'influence de la France au sein de cette instance est déclinante. A cet égard, il a estimé que, contrairement à une idée reçue, cette évolution préoccupante ne résultait pas de l'absentéisme ; il a stigmatisé, en revanche, le fait que les représentants français ne se voient plus confier les rapports les plus importants et regretté l'éclatement de la représentation française au sein de huit groupes différents alors que le fonctionnement du Parlement européen privilégie, sur le modèle anglo-saxon, les grandes formations politiques. Dans ces conditions, il a fait valoir qu'il ne convenait pas seulement de changer le mode de scrutin mais

aussi d'organiser un système de représentation de la France au sein du Parlement européen qui soit plus efficace. Il a toutefois reconnu que la réforme proposait un mode de scrutin plus satisfaisant que celui actuellement en vigueur, parce qu'elle permettait de rapprocher la situation française de celle de la plupart des pays européens – le Royaume Uni ayant lui-même opté pour un scrutin proportionnel au sein de quatre grandes régions – et tenait ainsi compte des souhaits du Parlement européen en faveur d'une désignation des représentants nationaux selon des principes harmonisés. En conclusion, M. Henri Nallet a attiré l'attention de la Commission sur l'articulation du projet de loi avec celui limitant le cumul des mandats, actuellement en cours de navette.

M. Thierry Mariani a estimé que le problème essentiel était celui de la dispersion des représentants français au sein du Parlement européen, difficulté face à laquelle il a constaté que le projet de loi n'apportait aucune solution. Il a en revanche considéré que le nouveau mode de scrutin conduirait à un démantèlement de la circonscription nationale au profit d'une Europe des régions sans rapprocher, pour autant, les représentants français de leurs électeurs, compte tenu de la taille des circonscriptions électorales. Après avoir souligné que le régime proposé, de nature hybride, cumulait tous les inconvénients, il a fait valoir que cette réforme obéissait en réalité à des arrière-pensées politiques.

Après avoir rappelé que la constitution des listes pour la première élection au Parlement européen en 1979 avait donné lieu à une partie de bras de fer entre les formations de la majorité attachées à l'idée européenne et celles qui fustigeaient le parti de l'étranger, **M. Gérard Gouzes** a estimé que le compromis à l'origine du mode de scrutin actuel n'était pas satisfaisant pour la cause européenne. Il a considéré en effet qu'il privilégiait le débat national, avec l'affrontement des différentes forces politiques, au détriment des enjeux européens. Tout en souscrivant à la proposition de rapprocher les élus européens des électeurs, il a relevé que le Président de la République avait préféré le terme de circonscription à celui de grande région et souligné qu'en tout état de cause, la référence à une Europe des régions était inadaptée à la réalité. Il s'est inquiété du cumul possible entre les fonctions de président de région et le mandat de représentant au Parlement européen et a souhaité qu'une réflexion s'engage sur ce thème, sans attendre les effets de la législation sur le cumul en cours de discussion, ajoutant que cette réflexion devait prendre en compte la réforme des fonds structurels européens dont l'octroi augmentera les pouvoirs des présidents de région. Constatant que l'existence de huit circonscriptions permettrait d'assurer une représentation des petits partis, il a regretté la dispersion de la représentation française au Parlement européen, observant qu'elle nuisait à l'influence de la France au sein de

cette enceinte.

Mme Nicole Ameline a considéré que l'on ne pouvait imputer au mode de scrutin pour l'élection au Parlement européen le déficit démocratique dont souffre l'Europe, estimant qu'il résultait plutôt du mode de désignation des candidats, des modalités d'organisation de notre représentation tant à Strasbourg qu'à Bruxelles et du fonctionnement même des institutions européennes. Elle a jugé peu convaincant l'argument de proximité de l'électeur invoqué à l'appui du projet de loi, s'interrogeant sur la notoriété effective des conseillers régionaux. Elle a indiqué que neuf pays sur quinze avaient d'ailleurs fait le choix d'une circonscription unique, le mode de scrutin particulier appliqué à cette élection en Belgique, en Irlande et en Italie s'expliquant par des considérations de culture politique locale. Evoquant le traité d'Amsterdam, elle a souligné que celui-ci mentionnait l'existence de principes communs pour désigner les représentants au Parlement européen. Elle s'est demandé s'il était réellement opportun de procéder aujourd'hui à une réforme du mode de scrutin, alors que l'élargissement de l'Europe en 2004 devrait ramener à soixante le nombre des représentants français au Parlement européen. Jugeant que c'était le peuple français et non les populations ou les territoires qui devait être représenté au Parlement européen, elle s'est inquiétée du découpage du territoire national, considérant que les élus représenteraient désormais leur circonscription ; elle a évoqué, à cet égard, la proposition de M. Georgios Anastassopoulos selon laquelle 20 % des membres du Parlement européen devraient être élus sur l'ensemble du territoire européen.

Rappelant qu'il avait siégé pendant deux mandats au Parlement européen, **M. Dominique Baudis** s'est démarqué du rapporteur pour considérer que le mode de scrutin actuel n'avait pas d'effet négatif sur la présence des représentants français au Parlement européen. Soulignant que l'absentéisme était, en définitive, limité, il a, en revanche, déploré qu'essaimés dans huit groupes, les représentants français soient encore plus dispersés que leurs homologues italiens. Il a expliqué ce phénomène par la conjonction de plusieurs facteurs, évoquant les décisions des partis politiques, le mode de scrutin, le comportement des électeurs et l'attitude de certains parlementaires européens qui sont tentés d'utiliser leur élection comme tremplin pour leur carrière politique. Constatant que les représentants français disposaient d'une large possibilité d'expression du fait de leur dispersion en plusieurs groupes, il a souligné qu'ils ne pouvaient, en revanche, peser sur les votes, le groupe du P.P.E. et le groupe socialiste étant seuls en mesure d'exercer une réelle influence, la majorité des deux tiers étant souvent requise. Il a ajouté que nombre d'élus français, coupés de tout lien avec les électeurs, vivaient dans un état d'apesanteur politique, certaines régions n'ayant plus aucune représentation du fait des

multiples remplacements intervenus sur chaque liste en cours de législature. Admettant qu'une élection au scrutin majoritaire dans 87 circonscriptions aurait le mérite de rapprocher les élus de leurs électeurs, il a cependant considéré qu'une telle singularité nous placerait en porte-à-faux par rapport aux autres pays européens. Il s'est interrogé, par ailleurs, sur l'opportunité de retenir le même mode de scrutin outre-mer et en métropole. Relevant la méfiance exprimée par MM. Gérard Gouzes et Henri Nallet à l'égard des présidents des conseils régionaux, il a considéré que l'on ne pouvait à la fois prôner la décentralisation et s'inquiéter du risque de constitution de féodalités locales. Il a également jugé contradictoire de justifier la réforme proposée par la nécessité de rapprocher les députés européens des citoyens, et de s'attacher, par ailleurs, à interdire le cumul des mandats. A cet égard, il a regretté que les textes adoptés par l'Assemblée introduisent des distorsions au détriment des députés européens s'agissant de la date à laquelle un élu placé en situation d'incompatibilité du fait d'un cumul interdit doit y mettre fin.

Après avoir évoqué un problème de forme concernant l'annexe du projet de loi, qui range la Nouvelle-Calédonie parmi les territoires d'outre-mer, **M. Dominique Bussereau** a estimé que le problème de fond soulevé par le projet de loi était celui de la légitimité démocratique des membres du Parlement européen. Il a jugé que le projet de loi ne permettait pas de renforcer cette légitimité à la fois parce qu'il n'était pas examiné au moment opportun et parce que les circonscriptions retenues manquaient de cohérence. S'agissant de la programmation du texte, il a déploré que son examen intervienne avant l'adoption définitive des textes relatifs au cumul des mandats. A cet égard, il a insisté sur la nécessaire incompatibilité entre les fonctions de président de conseil régional et le mandat de membre du Parlement européen. S'agissant du découpage des circonscriptions mis en place par le projet de loi, il a estimé qu'il était totalement artificiel et technocratique et qu'il ne permettrait en rien de rapprocher les élus de leurs électeurs.

Ayant fait observer que l'ensemble des groupes politiques, à l'exclusion du groupe socialiste, étaient opposés au projet de loi, **M. Alain Tourret** s'est interrogé sur les raisons de cette situation. Refusant d'établir un lien entre la perte d'influence française au Parlement européen et le mode de scrutin, il a jugé que le problème principal résidait dans le faible attrait que représentent les élections européennes pour les personnalités de premier plan. Il a, par ailleurs, estimé que l'importance numérique des groupes politiques au Parlement européen n'était pas, à elle seule, un gage d'influence. Considérant que le but véritable de cette réforme était d'éviter que le jeu des partis majoritaires ne soit troublé par les petits partis, alors même que les élections européennes constituent traditionnellement une

élection de « défoulement », il a indiqué que le mode de scrutin proposé par le Gouvernement empêcherait l'émergence de nouveaux leaders nationaux du fait du découpage en circonscriptions interrégionales. Constatant que le mode de scrutin uninominal constituait le meilleur moyen de rapprocher l'électeur de son représentant, il a jugé que le découpage électoral proposé ne répondait pas à cet objectif. Il a ainsi regretté que les règles retenues pour délimiter les circonscriptions aient obéi davantage au souci de l'équilibre démographique qu'à la réalité humaine correspondant à chaque territoire.

M. Pierre Lellouche, intervenant en application de l'article 38, alinéa premier, du Règlement, a indiqué qu'il avait pour préoccupation première la défense de l'intérêt national au sein des instances communautaires. Pour cette raison il a déploré la faiblesse de la représentation française au Parlement européen, alors même que les traités communautaires renforcent les prérogatives de cette institution. Jugeant utile de trouver un système qui rapproche les membres du Parlement européen de leurs électeurs, il a toutefois exprimé son désaccord avec le projet de loi. Il a ainsi fait remarquer que le problème essentiel était celui de l'organisation des partis politiques français et de leurs groupes au Parlement européen, jugeant que la situation actuelle était révélatrice du faible intérêt des hommes politiques français pour les questions européennes. Il a par ailleurs estimé que cette réforme intervenait trop peu de temps avant les prochaines élections européennes et qu'elle anticipait sur les réformes institutionnelles de l'Union. S'agissant du découpage électoral, il a indiqué qu'il aurait été préférable de faire de chaque région une circonscription, ou de créer autant de circonscriptions qu'il y a de mandats à pourvoir. Il a estimé que le découpage retenu n'était pas compréhensible par les citoyens, qu'il était totalement aberrant pour l'outre-mer et qu'il n'améliorerait pas la représentation française au Parlement européen.

M. Pierre Albertini a exprimé des réserves sur le projet de loi, tant en ce qui concerne la méthode retenue que sur le fond. Il a ainsi regretté que cette réforme soit engagée sans qu'une large concertation ait eu lieu. Considérant que le débat sur les questions européennes était faible et caricatural, parce qu'il se limite à la défense d'intérêts pointillistes, il a déploré l'émiettement de la représentation française au sein du Parlement européen. Estimant que le mode de scrutin n'expliquait pas les problèmes actuels, il a jugé que la réforme risquait d'entraîner une atomisation de la représentation, nuisible à la légitimité des représentants français au Parlement européen. Il a en outre regretté le caractère totalement artificiel du découpage retenu, soulignant que seule l'Ile-de-France voyait son poids renforcé du fait qu'elle était l'unique région constituant à elle seule une circonscription électorale. S'inquiétant d'un possible renforcement du centralisme, il a indiqué que le groupe U.D.F. s'était prononcé en faveur d'un

autre découpage électoral.

Après avoir fait remarquer que le rapprochement des élus et des citoyens constituait un but louable, **M. Jean-Pierre Michel** a considéré que le projet de loi ne permettait pas d'y parvenir. Il a ainsi jugé que le désintérêt des citoyens pour la construction européenne s'expliquait davantage par son caractère technocratique que par le mode de désignation des représentants au parlement européen. Ayant fait observer que les circonscriptions électorales retenues étaient totalement artificielles, il a estimé qu'il serait préférable de connaître l'évolution institutionnelle de l'Union européenne pour entamer une réforme du mode de scrutin qui, en l'état actuel, n'avait d'autre but que de conforter le parti majoritaire. Pour ces raisons, il a indiqué que les députés du mouvement des citoyens voteraient contre le projet de loi.

En *réponse* aux intervenants, le rapporteur a apporté les précisions suivantes :

— Le projet de loi ayant été déposé le 10 juin dernier, le Gouvernement a bien respecté la règle non écrite selon laquelle on ne modifie pas un mode de scrutin moins d'un an avant les élections ; le Président de la République n'aurait d'ailleurs pas accepté d'inscrire à l'ordre du jour de la session extraordinaire un texte qui serait le produit de manœuvres politiques.

— Les observations sur le déficit démocratique et la faiblesse de la représentation française au Parlement européen sont fondées et s'expliquent en partie par le mode de scrutin actuel. S'il ne faut pas sous-estimer la réforme proposée, il ne faut pas non plus la surestimer : elle ne permettra pas en effet de remédier à tous les dysfonctionnements évoqués.

— Le projet de loi ne crée pas des « super-régions », mais seulement des circonscriptions électorales dont la vocation est de fournir un cadre géographique à l'élection. Les élus ne seront pas les représentants de ces circonscriptions, mais ceux de la nation toute entière. Le rapport de M. Georgios Anastassopoulos rappelle que lorsqu'un pays décide d'instituer plusieurs circonscriptions électorales sur son territoire, les membres du Parlement européen restent les représentants du pays qui les a élus et non de leur circonscription.

— Le texte propose un équilibre entre ces deux impératifs contradictoires que sont la volonté de rapprocher l'élu de l'électeur, qui, à l'extrême, pourrait se traduire par l'institution d'un scrutin uninominal majoritaire dans quatre-vingt-sept circonscriptions, et le souci d'assurer la

représentation des différents courants politiques, que garantit le scrutin proportionnel. Les huit circonscriptions proposées sont de taille suffisante pour permettre d'y appliquer la représentation proportionnelle et sauvegarder ainsi la présence au Parlement européen de petites formations politiques. S'agissant de l'outre-mer, la solution proposée n'est pas parfaite, mais elle est de loin la moins mauvaise.

— Le problème du cumul des mandats doit être traité dans le cadre des projets en cours de discussion au Parlement et non dans un texte qui ne concerne que les élections européennes. Le projet de loi ordinaire adopté par l'Assemblée nationale prévoit notamment une incompatibilité entre le mandat européen et celui de président de conseil régional : il n'empêchera donc pas un président de région de se présenter aux élections européennes, mais l'obligera à abandonner son mandat en cas d'élection. Les problèmes d'articulation de ces textes avec le projet de réforme du mode de scrutin pour les élections européennes pourront être réglés au cours de la deuxième lecture de ce dernier.

*

* *

La Commission a rejeté l'exception d'irrecevabilité n° 1 présentée par M. François Bayrou et les membres du groupe U.D.F. ainsi que la question préalable n° 1 présentée par M. Philippe de Villiers.

*

* *

EXAMEN DES ARTICLES

Article premier

(art. 3 de la loi n°77-729 du 7 juillet 1977)

Le mode de scrutin

L'article premier constitue, avec l'article 2, le cœur du dispositif du projet de loi proposé par le Gouvernement. Il modifie l'article 3 de la loi n°77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen en fixant le principe de l'élection au scrutin de liste *par circonscription*. Aux termes de l'article 4 de la loi du 7 juillet 1977, le territoire de la République française forme une circonscription unique. Le Gouvernement propose de revenir sur ce dispositif en créant huit circonscriptions dont le contour est déterminé par l'article 2 du projet de loi.

Pour le reste, le scrutin de liste à la représentation proportionnelle est conservé. Nul panachage ou vote préférentiel n'est autorisé. Par ailleurs, le Gouvernement a maintenu la répartition des restes à la plus forte moyenne comme c'est traditionnellement le cas en France. L'objectif fixé par le Gouvernement est de permettre le rapprochement des élus et des électeurs pour ce scrutin si particulier mais aussi de faire en sorte que les différentes familles politiques puissent être, le plus fidèlement possible, représentées au Parlement européen. En effet, s'il est nécessaire aux élections législatives, par exemple, de dégager une nette majorité pour donner au pays les conditions d'un gouvernement stable, la question ne se pose pas de la même manière pour une assemblée comme celle de Strasbourg. Ce sont les résultats au niveau européen, et non au niveau national, qui permettent de voir émerger ou non une majorité parlementaire. D'un point de vue national, les élections au Parlement européen sont donc tendues vers un objectif de représentation et non de gouvernement.

Le maintien de la représentation proportionnelle s'inscrit dans cette perspective approuvée par les instances communautaires. Tous les pays européens élisent leurs députés à Strasbourg au scrutin proportionnel. Le Royaume-Uni qui, jusqu'ici, faisait figure d'exception en recourant au scrutin majoritaire, examine actuellement un projet de loi pour s'aligner sur la pratique mise en œuvre sur le reste du continent.

Le second paragraphe de l'article premier du projet de loi précise les modalités de répartition des restes lorsque plusieurs listes ont la même moyenne pour l'attribution du dernier siège. Il prévoit que ce siège revient à la liste qui a obtenu le plus grand nombre de suffrages. Dans le cas – que l'on imagine rare – où les deux listes auraient obtenu le même nombre de voix, le siège serait attribué au plus âgé des candidats susceptibles d'être proclamés élus. Ce type de disposition est classique.

La Commission a *rejeté* un amendement de M. Robert Pandraud visant à substituer à la représentation proportionnelle un scrutin majoritaire uninominal à un tour. Regrettant l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct mais prenant acte de cette situation, M. Robert Pandraud a indiqué que la seule solution pour rapprocher l'électeur de l'élu était l'institution du scrutin majoritaire uninominal à un tour. Après avoir observé que son amendement changeait complètement l'économie du projet de loi, il a jugé qu'il était également intéressant d'organiser une représentation géographique équilibrée du territoire français au Parlement européen. S'étonnant de la démarche de M. Robert Pandraud qui lui a semblé contradictoire avec les réserves qu'il exprime habituellement à l'égard du Parlement européen, M. Christophe Caresche a souligné que le scrutin majoritaire uninominal dans le cadre de circonscriptions regroupant un grand nombre d'habitants renforcerait la légitimité des députés européens vis-à-vis des parlementaires nationaux.

La Commission a *adopté* l'article premier sans modification.

Article 2

(art. 4 de la loi n°77-729 du 7 juillet 1977)

Les circonscriptions

L'article 2 modifie l'article 4 de la loi du 7 juillet 1977 qui dispose que « le territoire de la République forme une circonscription unique ». Il renvoie en fait à un tableau qui répartit le nombre de sièges dans chacune des huit circonscriptions créées par le présent projet de loi.

<i>Nord-Ouest</i>	13	Départements : <i>Aisne, Calvados, Eure, Manche, Nord, Oise, Orne, Pas-de-Calais, Seine-Maritime, Somme.</i>
<i>Ouest</i>	11	Départements : <i>Charente, Charente-Maritime, Côtes-d'Armor, Finistère, Ille-et-Vilaine, Loire-Atlantique, Maine-et-Loire, Mayenne, Morbihan, Sarthe, Deux-Sèvres, Vendée, Vienne.</i>
<i>Est</i>	12	Départements : <i>Ardennes, Aube, Côte d'Or, Doubs, Jura, Marne, Haute-Marne, Meurthe-et-Moselle, Meuse, Moselle, Nièvre, Bas-Rhin, Haut-Rhin, Haute-Saône, Saône-et-Loire, Vosges, Yonne, Territoire de Belfort.</i>
<i>Sud-Ouest</i>	11	Départements : <i>Ariège, Aude, Aveyron, Dordogne, Gard, Haute-Garonne, Gers, Gironde, Hérault, Landes, Lot, Lot-et-Garonne, Lozère, Pyrénées-Atlantiques, Hautes-Pyrénées, Pyrénées-Orientales, Tarn, Tarn-et-Garonne.</i>
<i>Sud-Est</i>	15	Départements : <i>Ain, Alpes-de-Haute-Provence, Hautes-Alpes, Alpes-Maritimes, Ardèche, Bouches-du-Rhône, Corse-du-Sud, Haute-Corse, Drôme, Isère, Loire, Rhône, Savoie, Haute-Savoie, Var, Vaucluse.</i>
<i>Centre</i>	6	Départements : <i>Allier, Cantal, Cher, Corrèze, Creuse, Eure-et-Loir, Indre, Indre-et-Loire, Loir-et-Cher, Haute-Loire, Loiret, Puy-de-Dôme, Haute-Vienne.</i>
<i>Ile-de-France</i>	16	Départements : <i>Paris, Seine-et-Marne, Yvelines, Essonne, Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne, Val d'Oise.</i>
<i>Outre-Mer</i>	3	Départements : <i>Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion.</i>
		Territoires d'outre-mer : <i>Nouvelle-Calédonie, Polynésie française, Wallis-et-Futuna.</i>
		Collectivités territoriales : <i>Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon.</i>

Comme on l'observe, ces circonscriptions regroupent un nombre entier de régions. Elles n'ont pas la qualité de circonscriptions administratives et n'ont aucunement vocation à se substituer aux collectivités régionales. Leur objet est strictement électoral.

Toutes les circonscriptions ont plus de dix élus à l'exception de deux d'entre elles : le Centre et l'Outre-mer. Leur dimension est donc suffisamment importante pour permettre au scrutin proportionnel de jouer pleinement afin que les petites listes soient représentées correctement. Mais elle est également de nature à permettre l'institution d'un lien moins abstrait entre les élus et les électeurs de sorte que ces derniers voient leurs préoccupations concrètes prises en considération par leurs représentants au Parlement européen. Alors que l'on reproche – souvent à bon droit – aux instances européennes une tendance bureaucratique, cette démarche paraît de nature à valoriser l'image du Parlement européen aux yeux de nos concitoyens.

Le Gouvernement a pris soin de respecter la jurisprudence du Conseil constitutionnel en matière de découpage électoral. La haute juridiction exerce son contrôle en ce domaine en se fondant sur le principe constitutionnel de l'égalité de suffrage. Dans sa décision 196 DC du 8 août 1985 relative à la loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie, le Conseil constitutionnel a jugé que le découpage électoral devait reposer sur « des bases essentiellement démographiques ». Cette jurisprudence a été confirmée lors des décisions 208 DC des 1^{er}-2 juillet 1986 et 218 DC du 18 novembre 1986. Comme on peut le constater dans le tableau suivant, cette base démographique est respectée dans le projet qui est soumis à l'Assemblée nationale.

Circonscriptions	Population	Poids démographique	Part dans le total des sièges	Sièges attribués
Nord-Ouest	8.904.310	15 %	13,2	13
Ouest	7.449.831	13 %	11,1	11
Est	7.984.875	14 %	11,9	12
Sud-Ouest	7.341.478	13 %	10,9	11
Sud-Est	9.858.345	17 %	14,7	15
Centre	4.415.100	8 %	6,6	6
Ile-de-France	10.660.554	18 %	15,8	16
Outre-Mer	1.990.245	3 %	3,0	3
Total national	58.540.907	100 %	87	87
<i>Source : Ministère de l'intérieur</i>				

La présence des territoires d'Outre-mer dans l'une des circonscriptions mérite quelques précisions. Aux termes de l'article 227-1 du Traité de Rome, ce traité s'applique à « la République française ». Selon les articles 227-2 et 227-3, la pleine applicabilité du traité est réservée à la France métropolitaine. Si la Cour de justice des communautés européennes a considéré dans l'arrêt *Hansen* du 10 octobre 1978 que les départements d'outre-mer faisaient partie intégrante de la République française en se référant au texte de la Constitution de 1958, en revanche tel n'est pas le cas des territoires d'outre-mer. Ces territoires sont associés à l'Union européenne par des accords mais ne font pas partie de cette entité politique et juridique. On peut donc s'interroger sur la légitimité de la participation des électeurs inscrits dans ces territoires aux élections européennes. C'est le Conseil constitutionnel qui a donné la réponse à cette interrogation. La

République est indivisible comme en dispose l'article 1^{er} de la Constitution. En conséquence, il n'est pas possible d'envisager des modes d'exercice des droits civiques différents pour les citoyens français « en fonction de leurs attaches avec une partie déterminée du territoire de la France » a déclaré le Conseil dans sa décision n° 84-177 DC du 30 août 1984 rendue sur la loi portant statut du territoire de la Polynésie française. On ne peut interdire ainsi à un électeur français, même s'il est installé en Nouvelle-Calédonie ou à Wallis, de participer aux élections européennes. De plus, comme on l'a souligné, les circonscriptions sont purement électorales et fonctionnelles. Les élus de la circonscription de l'Outre-mer ne représenteront pas juridiquement l'Outre-mer. Au même titre que les représentants élus dans le Centre ou le Sud-Ouest ils représenteront la nation française indistinctement.

Enfin on observera que le découpage proposé par le Gouvernement sera nécessairement appelé à évoluer. En effet, la perspective de l'élargissement de l'Union européenne emportera une modification du nombre des parlementaires européens pour chacun des pays membres. Pour la France cela se concrétisera par une diminution des sièges dont elle dispose actuellement. Le découpage électoral, fondé sur un critère démographique, devra rendre compte de cette nouvelle répartition.

Après avoir *rejeté* un amendement présenté par M. Robert Pandraud visant à abroger l'article 4 de la loi du 7 juillet 1977, par coordination avec l'amendement qu'il présentait à l'article premier, la Commission a *adopté* l'article 2 sans modification.

Article 3

(art. 9 de la loi n°77-729 du 7 juillet 1977)

La déclaration de candidature

Cet article modifie l'article 9 de la loi de 1977 qui est relatif au dépôt des candidatures. Le premier paragraphe de l'article 3 fixe le nombre de candidats que les listes doivent comprendre. Dans le cadre d'une circonscription unique, le nombre de candidats figurant sur chaque liste

devait être égal au nombre de sièges à pourvoir c'est-à-dire 87. Le fractionnement en plusieurs circonscriptions rend impossible le maintien de ce dispositif. En effet, il faut nécessairement prévoir un volant qui permette de faire face à la démission ou au décès, par exemple, de candidats ou d'élus de chaque liste. L'article 24 de la loi du 7 juillet 1977 prévoit que c'est le candidat venant sur la liste immédiatement après le dernier candidat élu qui est appelé à remplacer le représentant élu dont le siège deviendrait vacant pour quelque cause que ce soit. Dans le cadre de circonscriptions qui comptent au plus 16 sièges il n'est pas possible de s'en tenir à des listes comprenant autant de candidats que de sièges à pourvoir. C'est pourquoi le projet de loi prévoit que :

— lorsque le nombre de sièges à pourvoir est supérieur ou égal à 10, le nombre de candidats sur une liste est égal au nombre de sièges augmenté de 50 %, le cas échéant arrondi à l'entier supérieur en cas de nombre de sièges impair ;

— lorsque le nombre de sièges à pourvoir est inférieur à 10, le nombre de candidats correspond au double du nombre de sièges.

En l'état actuel du découpage seules deux circonscriptions sont concernées par le second pan du dispositif : le Centre et l'Outre-mer.

Circonscriptions	Sièges attribués	Nombre de candidats sur chaque liste
Nord-Ouest	13	20
Ouest	11	17
Est	12	18
Sud-Ouest	11	17
Sud-Est	15	23
Centre	6	12
Ile-de-France	16	24
Outre-Mer	3	6
Total national	87	

Le second paragraphe de l'article 3 du projet de loi modifie plusieurs alinéas de l'article 9 de la loi de 1977. Il tire simplement les conséquences du passage de la circonscription unique aux circonscriptions

multiples pour ce qui est de la présentation formelle des déclarations de candidature. Ainsi, il appartiendra aux candidats d'indiquer la circonscription dans laquelle ils se présentent ce qui n'aurait eu aucun sens dans le cadre d'une circonscription nationale. On notera seulement que ce paragraphe comporte une erreur de rédaction liée sans doute à la manière parfois confuse dont les administrations d'Etat, en cela fort mal inspirées par le Conseil d'Etat, comptent les alinéas au sein d'un article. Il convient donc de corriger cette erreur formelle. Tel est l'objet de l'amendement que la Commission a *adopté* sur la proposition du rapporteur (**amendement n° 5**).

Elle a également *adopté* un amendement présenté par Mme Catherine Tasca prévoyant que chaque liste aux élections européennes assurera la parité entre candidats féminins et masculins (**amendement n° 4**).

La Commission a *adopté* l'article 3 ainsi modifié.

Article additionnel après l'article 3

La Commission a été saisie de deux amendements nos 2 et 3 présentés par MM. Michel Crépeau et Alain Tourret visant à organiser un parrainage des candidats aux élections européennes par des élus locaux, des députés ou des sénateurs, mais aussi à permettre le remboursement aux candidats, quel que soit le score obtenu, du coût du papier, de l'impression des bulletins de vote, des affiches, des circulaires et des frais d'affichage. M. Alain Tourret a indiqué que ces amendements s'inspiraient des textes relatifs à l'élection présidentielle, observant qu'ils garantissaient le sérieux des candidatures par le mécanisme du parrainage, il a souligné qu'ils permettraient aux petits partis d'émerger puisque l'essentiel de leurs frais de campagne seraient remboursés, quel que soit le score obtenu par la liste, le seuil actuel étant fixé à 5 %. M. Robert Pandraud a estimé que l'amendement aurait, au contraire, pour conséquence d'empêcher les petits partis de participer aux élections, dans la mesure où le parrainage constituait une entrave évidente à la liberté de candidature, d'autant plus contraignante que la liste des parrains possibles, aux termes des amendements, était très restrictive et n'incluait pas les conseillers municipaux. Comprenant la préoccupation de M. Alain Tourret, M. Gérard Gouzes a néanmoins indiqué que le texte même de ces amendements était contraire à l'objectif poursuivi, remarquant, par ailleurs, qu'ils étaient sans doute irrecevables au regard de l'article 40 de la Constitution parce qu'ils auraient pour effet d'aggraver les charges publiques. Exprimant la crainte qu'un tel dispositif ne favorise une atomisation complète du paysage politique, M. Pierre Albertini a, en outre, insisté sur le fait que le système du parrainage, s'il était compréhensible pour l'élection présidentielle dont la nature est toute particulière, portait

néanmoins atteinte à la liberté de candidature. Le rapporteur ayant indiqué qu'il partageait les arguments avancés par les trois précédents intervenants, la Commission a *rejeté* les deux amendements.

Elle a, en revanche, *adopté* un amendement du rapporteur avançant la date de dépôt de déclaration des candidatures au troisième lundi précédant le jour de scrutin, au lieu du troisième vendredi, afin de permettre au Conseil supérieur de l'audiovisuel de disposer d'un délai suffisant pour organiser, dans le cadre de la campagne officielle, les temps de parole des différentes listes, à la radio et à la télévision (**amendement n° 6**).

Article 4

(art. 19 de la loi n°77-729 du 7 juillet 1977)

La campagne radiophonique et télévisée

L'article 4 entend tirer les conséquences pour la campagne radiophonique et télévisée de la modification du découpage électoral. Le passage à huit circonscriptions va entraîner mécaniquement une multiplication du nombre de listes. Le temps imparti à chacune de ces différentes listes pour s'exprimer à la radio et à la télévision ⁽¹⁾, dans le cadre de la campagne officielle, se réduirait donc considérablement si la loi du 7 juillet 1977 n'était pas modifiée en conséquence.

Le régime actuel en ce domaine est défini à l'article 19 de la loi de 1977. Deux catégories de listes sont distinguées.

La première comprend celles qui sont présentées par les partis et groupements représentés par des groupes parlementaires de l'Assemblée nationale ou du Sénat. Ces listes se partagent de manière égale une durée totale d'émission de deux heures.

La seconde catégorie regroupe toutes les autres listes qui bénéficient d'une durée totale d'émission de trente minutes, répartie également entre elles sans que chacune d'entre elles puisse disposer de plus de cinq minutes.

Lors des élections européennes de 1994, trois listes entraient dans la première catégorie : celles du Parti socialiste, du Parti communiste français et de l'U.D.F.-R.P.R. Chacune s'est partagée quarante minutes d'antenne. Les dix-sept listes de la seconde catégorie ont disposé chacune d'une minute quarante-six secondes soit quatre passages, deux de 48 secondes et deux de ... 5 secondes !

Le passage à huit circonscriptions va multiplier substantiellement le nombre de listes. Il pourrait fort bien dépasser la centaine. Comment organiser alors dans des conditions satisfaisantes la campagne radiophonique et télévisée ? Une première difficulté apparaît dans la question de la répartition du temps d'antenne entre les listes présentées par les partis et les groupements politiques représentés par des groupes parlementaires de l'assemblée nationale ou du Sénat. Le Conseil d'Etat saisi de cette question a rendu un arrêt le 2 juin 1994 précisant la notion de présentation par un parti représenté par un groupe parlementaire. La juridiction avait été saisie par des membres de certaines listes présentées par des partis ayant des députés ou des sénateurs en leur sein mais ne disposant pas d'un groupe parlementaire propre. La commission de recensement des votes, compétente pour répartir le temps de parole, avait relégué ces listes dans la seconde catégorie qui ne dispose que de trente minutes. Le Conseil d'Etat a confirmé cette décision en considérant que « *la circonstance que certains membres des partis ou groupements qui présentent les listes L'autre Politique, Energie radicale avec Bernard Tapie, L'Autre Europe ou certains membres de ces listes appartiendraient individuellement à un groupe parlementaire de l'Assemblée ou du Sénat ne saurait suffire à établir que ces listes sont présentées par des partis ou groupements représentés par des groupes parlementaires.* ». Cette jurisprudence, pour logique qu'elle soit, compte tenu de l'état du droit, n'est pas entièrement satisfaisante car trop restrictive. Par ailleurs, la multiplication des circonscriptions et donc des listes territoriales, rend difficile l'application du critère adopté jusque là, sachant que les émissions de radio et de télévision sont nationales.

La solution la mieux adaptée semble être d'attribuer le temps d'antenne de deux heures non aux listes mais plutôt aux groupes parlementaires de l'Assemblée nationale ou du Sénat, sous une réserve : ils devront agréer au moins cinq listes dans cinq circonscriptions différentes. De cette manière, le lien avec la campagne électorale en question sera maintenu. Pour assurer au dispositif plus de clarté, un groupe ne pourra agréer plus d'une liste par circonscription et une liste ne pourra être agréée par plusieurs groupes parlementaires. Il appartiendra aux groupes composites tels qu'il en existe à l'Assemblée nationale ou au Sénat d'agréer

les listes présentées par les partis qui les composent, puis de partager entre leurs différentes composantes le temps de parole dont ils bénéficient. Les modalités concrètes d'agrément seraient fixées par voie réglementaire.

La Commission a *adopté* un amendement du rapporteur (**amendement n° 7**) allant dans ce sens.

La seconde difficulté liée à la campagne audiovisuelle officielle concerne les listes non représentées à l'Assemblée nationale ou au Sénat. Aux termes du présent projet qui double en cela le temps d'antenne fixé en 1977, elles se répartiraient une heure d'antenne au total. Cette augmentation ne suffit pourtant pas. Si, par exemple, quatre-vingts listes entraînent dans cette catégorie – ce qui ne constitue pas une hypothèse absurde pour huit circonscriptions – chacune bénéficierait de quarante-cinq secondes. Ce temps d'antenne est insuffisant et ne peut conduire qu'à une caricature de la démocratie.

Pour autant, on ne peut augmenter trop considérablement la durée des émissions consacrées à la campagne électorale. On doit, en effet, malheureusement constater que de tels programmes ne suscitent pas toujours un grand intérêt chez nos concitoyens. Lorsque ces émissions présentent une trop longue durée, les téléspectateurs ont tendance à désertier les chaînes publiques pour se diriger vers les chaînes commerciales. Les sociétés nationales de programmation sont alors confrontées à ce que l'on appelle des « tunnels d'audience » difficiles à gérer, en particulier d'un point de vue financier. Par ailleurs, les partis politiques, eux-mêmes, ne souhaitent pas bénéficier de trop longues durées d'antenne dans le cadre de la campagne officielle dont le caractère institutionnel, et souvent compassé, ne répond pas vraiment aux exigences de la communication moderne.

La seule solution qui paraît de nature à améliorer le dispositif applicable aux listes non représentées au Parlement consisterait à limiter l'accès à l'antenne à certaines catégories de formations politiques. Il faut, pour cela, recourir à des critères objectifs : le premier d'entre eux pourrait être le nombre de listes présentées par un parti. Un minimum de cinq listes présentées dans cinq circonscriptions différentes paraît de nature à éviter une campagne audiovisuelle par trop régionaliste et folklorique. Par ailleurs, le second critère d'accès à l'antenne pourrait être fondé sur la liste des partis et groupements politiques bénéficiaires de la première fraction de l'aide publique prévue à l'article 8 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique. On rappellera que cette aide est octroyée aux partis ayant présenté des candidats dans au moins cinquante circonscriptions lors des élections législatives. Si l'on autorise l'accès à la campagne audiovisuelle officielle aux partis répondant

simultanément à ces deux critères, on évitera un émiettement excessif des temps de parole tout en maintenant un réel pluralisme.

Cette restriction de l'accès à l'antenne ne soulève d'ailleurs pas de difficultés juridiques. Une disposition de nature identique existe déjà pour la campagne des élections législatives. L'article L. 167-1 du code électoral limite l'accès aux antennes des chaînes nationales aux partis présentant au premier tour de scrutin soixante-quinze candidats au moins. On peut donc, de manière parallèle, organiser un dispositif équivalent pour les élections européennes.

La Commission a *adopté* un amendement du rapporteur (**amendement n° 8**) limitant l'accès à l'antenne aux seules formations politiques répondant aux deux critères qui viennent d'être évoqués, après que le rapporteur eut indiqué, en réponse à Mme Catherine Tasca, que le C.S.A. avait été consulté sur ces différentes questions.

L'examen du projet de loi doit également être l'occasion d'améliorer sur quelques points le déroulement de la campagne audiovisuelle officielle. Alerté sur ces questions par le Conseil supérieur de l'audiovisuel, il apparaît utile à votre rapporteur de supprimer, tout d'abord, une disposition de l'article 19 de la loi du 7 juillet 1977 prévoyant que les émissions télévisées et radiophoniques sont diffusées *dans le même texte*. Cette mention méconnaît à l'évidence le caractère propre de chacun de ces médias. Elle n'a plus lieu d'être. Suivant en cela le rapporteur, la Commission a *adopté* un amendement supprimant cette mention (**amendement n° 9**).

Répondant à une interrogation de M. Robert Pandraud, le rapporteur a confirmé que les émissions de la campagne officielle étaient bien nationales, ce qui n'empêchait nullement d'organiser, en dehors de la campagne officielle, des émissions à caractère régional. Approuvé sur ce point par M. Robert Pandraud, M. Dominique Baudis a regretté que le projet de loi ne prévoie pas la possibilité d'émissions régionales dans le cadre de la campagne télévisée et suggéré que l'on introduise un dispositif qui permette des émissions officielles nationales et régionales. Mme Catherine Tasca a appelé l'attention des commissaires sur la nécessité de distinguer la campagne officielle et les émissions qui n'entrent pas dans ce cadre, le C.S.A. contrôlant le respect de la règle d'équité pour ces dernières. M. Pierre Albertini a considéré que cette question regardait effectivement, avant tout, le C.S.A., observant, par ailleurs, que les ressorts régionaux de France 3 ne correspondaient pas nécessairement aux circonscriptions introduites par le présent projet de loi. Le rapporteur a fait savoir qu'il se rapprocherait de

cette autorité administrative indépendante pour étudier la possibilité de décrochages régionaux.

Par ailleurs, il conviendrait de préciser que les temps d'antenne fixés par l'article 19 de la loi du 7 juillet 1977 (deux heures et une heure) ne s'entendent pas pour l'ensemble des chaînes nationales de télévision ou de radiodiffusion, mais bien pour chacune d'entre elles. En outre, pour éviter des frais de production, assumés par l'Etat, trop excessifs, il paraît fondé de suivre la recommandation du C.S.A. selon laquelle les émissions de chaque parti doivent présenter le même texte à la télévision, d'une part, et à la radio, d'autre part, quelle que soit la chaîne nationale de diffusion. La Commission a *adopté* un amendement du rapporteur (**amendement n° 10**) apportant ces deux précisions à l'article 19 de la loi du 7 juillet 1977.

Enfin, il convient d'expliciter la compétence du C.S.A. pour répartir les temps d'antenne, la législation actuellement en vigueur présentant des ambiguïtés à cet égard. En effet, l'article 19 de la loi du 7 juillet 1977 a donné compétence à la commission nationale de recensement des votes pour fixer les horaires des émissions et les modalités de leur réalisation. Cette disposition est encore en vigueur. Mais, postérieurement à la loi du 7 juillet 1977, est intervenue la loi du 29 juillet 1982 qui, dans son article 14, a donné compétence à la Haute autorité (aujourd'hui le C.S.A.) pour fixer « les conditions de production, de programmation et de diffusion des émissions relatives aux campagnes électorales ». Un décret du 7 mai 1984 a complété ce dispositif en donnant une compétence générale, en ce domaine, à l'autorité administrative indépendante, qui « fixe le temps de parole attribué à chacune » des listes concernées.

Dans son arrêt du 2 juin 1994, le Conseil d'Etat a considéré que la loi de 1982 n'avait pas retiré à la Commission nationale de recensement des votes sa compétence spécifique en matière de fixation du temps d'antenne *pour les élections européennes*. Cette scorie juridique doit disparaître pour faire du C.S.A. la seule autorité compétente en ce domaine, y compris pour les élections au Parlement européen, ce qui est sa vocation normale.

La Commission a *adopté* un amendement du rapporteur explicitant la compétence du C.S.A. et prévoyant que, lorsque différentes formations politiques souhaitent s'exprimer dans le cadre d'une même émission de télévision ou de radio, leurs temps de parole fusionnent et ne s'additionnent pas (**amendement n° 11**).

La Commission a ensuite *adopté* l'article 4 ainsi modifié.

Article 5

(art. 19-1 de la loi n°77-729 du 7 juillet 1977)

Le plafonnement des dépenses électorales

L'article 5 du projet de loi modifie les dispositions contenues à l'article 19-1 de la loi de 1977 limitant le montant des dépenses électorales qui, rappelons-le, font l'objet à hauteur de 50 % d'un remboursement forfaitaire de l'Etat, comme l'a prévu la loi n° 95-65 du 19 janvier 1995. Dans sa rédaction actuelle, l'article 19-1 fixe le plafond des dépenses à 56 millions de francs par liste, ce montant ayant été actualisé en janvier 1998 à 58,8 millions de francs. Le plafond applicable lors des élections de 1994 était de 85,6 millions de francs. Aucune liste ne l'avait atteint, ni même approché. Seules deux listes avaient dépassé le seuil des 20 millions de francs en atteignant respectivement 45,7 et 35,7 millions de francs. En conséquence, la loi du 19 janvier 1995 avait abaissé le plafond au montant actuellement en vigueur.

Le projet de loi vise à limiter plus encore les dépenses de campagne. Il autorise ces dépenses à hauteur de 1.500.000 F. par liste, ce montant étant majoré de 250.000 F. par siège à pourvoir en sus de six. Ainsi un parti présentant une liste dans chaque circonscription ne pourra dépenser au total plus de 22,5 millions de francs. Cet abaissement du plafond total des dépenses permettra de limiter en partie l'augmentation des montants remboursés par l'Etat du fait de la multiplication des listes se présentant au suffrage des Français.

La Commission a *adopté* l'article 5 sans modification.

Article 6

(art. 25 de la loi n°77-729 du 7 juillet 1977)

Le contentieux de l'élection

Cet article a deux objets. Il spécifie tout d'abord que la contestation d'une élection est ouverte à tout électeur de la circonscription. Cela signifie qu'un électeur de l'outre-mer, par exemple, ne pourrait contester devant le Conseil d'Etat l'élection de candidats qui se sont présentés dans la région Centre.

Par ailleurs il supprime la dernière phrase du premier alinéa de l'article 25 de la loi du 7 juillet 1977 qui disposait que le Conseil d'Etat, compétent pour connaître du contentieux des élections européennes, rendait sa décision en assemblée plénière. Il n'est pas utile d'imposer à la haute juridiction un type de formation en particulier pour juger des élections au Parlement européen. C'est pourquoi le projet de loi supprime cette mention laissant au Conseil d'Etat le soin de déterminer de manière indépendante, comme c'est habituellement l'usage, la formation de jugement qui statuera.

La Commission a *adopté* l'article 6 sans modification.

Article 7

(art. 2 de la loi n°77-729 du 7 juillet 1977)

La participation des électeurs français résidant

dans un autre Etat de l'Union européenne

L'article 2 de la loi du 7 juillet 1977, que modifie le paragraphe I de l'article 7 du projet de loi, dispose que le titre I^{er} du livre 1^{er} du code électoral s'applique aux élections européennes. Parmi les dispositions

contenues dans cette partie du code électoral, on trouve celles de l'article L. 16 relatives à l'établissement des listes électorales. Celles-ci sont établies dans les communes et le dernier alinéa de l'article L. 16 du code dispose que « l'élection est faite sur la liste révisée pendant toute l'année qui suit la clôture de la liste ». Pourtant, en dérogation à cet alinéa, les Français établis hors de France, et en particulier dans l'Union européenne, ne votent pas dans le cadre des listes électorales communales pour les élections européennes. Le scrutin étant national, ils peuvent voter dans des centres de vote à l'étranger, mis en place par le ministère des affaires étrangères. L'article 2 de la loi de 1977 prévoit donc expressément cette dérogation à l'article L. 16. Dans le cadre d'une élection avec de multiples circonscriptions, cette dérogation n'a plus lieu d'être. Les Français établis hors de France voteront dans leur commune de rattachement. C'est pourquoi le paragraphe I de l'article 7 du projet de loi propose la suppression de la mention organisant la dérogation à l'article L. 16.

Les deuxième et troisième paragraphes de l'article 7 du projet de loi suppriment le versement du cautionnement par les candidats. Cette disposition vise ainsi à aligner les élections au Parlement européen sur les autres élections pour lesquelles la loi n° 95-65 du 19 janvier 1995 a supprimé le principe du cautionnement. Il s'agissait d'une obligation faite aux candidats de déposer entre les mains du trésorier payeur général, agissant en qualité de préposé de la Caisse des dépôts et consignations, une somme d'argent destinée à dissuader certains candidats fantaisistes de se présenter. Leur montant, qui n'était pas révisé régulièrement, était en 1995 tellement modique qu'il ne garantissait nullement le sérieux des candidats, l'exécution de cette obligation compliquant, par ailleurs, inutilement les démarches des candidats et la tâche de l'administration. Pour les élections européennes, l'article 11 de la loi du 7 juillet 1977 prévoyait un cautionnement de 100.000 F ce qui n'est pas négligeable. Pourtant, ce cautionnement n'a pas empêché la présence de vingt listes lors des élections de 1994 dont certaines, marginales, ne manquaient pas d'originalité. Au total, il apparaît utile d'harmoniser le droit en la matière et d'abroger, effectivement, les dispositions relatives au cautionnement.

Le troisième paragraphe de l'article 7 abroge également l'article 23 de la loi du 7 juillet 1977 relative au vote des Français établi hors de France. L'article 23 fixe les modalités d'exercice de leur droit de vote par ces Français installés en dehors du territoire national en renvoyant aux dispositions de la loi organique n°76-97 du 31 janvier 1976 relative à l'élection du président de la République. Cette loi ouvre la possibilité pour les Français expatriés de voter dans des centres de vote installés dans nos ambassades ou consulats. Ce dispositif a pu s'appliquer dans le cadre d'une circonscription unique pour les élections européennes qui, de ce point de

vue, s'apparentent à l'élection présidentielle et aux consultations référendaires. En revanche, à partir du moment où l'on pose le principe de plusieurs circonscriptions, il n'est plus possible de maintenir pratiquement ce dispositif. Comment en effet déterminer dans quelle circonscription l'électeur installé à l'étranger verra son vote pris en compte ? Il faut donc appliquer à ce scrutin ce qui est mis en œuvre pour les autres élections à circonscriptions multiples comme les législatives ou les municipales. C'est l'article L. 12 du code électoral qui fixe les modalités d'inscription sur les listes électorales pour les citoyens français établis hors de France. L'électeur est inscrit sur la liste électorale :

- de sa commune de naissance ;
- de la commune de son dernier domicile ;
- de la commune de sa dernière résidence, à condition que cette résidence ait été de six mois au moins ;
- de la commune où est né, est inscrit ou a été inscrit sur la liste électorale un de ses ascendants ;
- de la commune sur la liste électorale de laquelle est inscrit un de ses descendants au premier degré.

Ainsi, le citoyen établi hors de France, en recourant au vote par procuration, exerce son droit de suffrage dans une commune déterminée. C'est ce dispositif qui s'appliquerait désormais aux élections européennes.

La Commission a *adopté* l'article 7 sans modification.

La Commission a ensuite adopté l'ensemble du projet de loi ainsi modifié.

*

* *

En conséquence, la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous demande d'adopter le projet de loi (n° 976) modifiant la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen modifié par les amendements figurant au tableau comparatif ci-après.

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur —	Texte du projet de loi —	Propositions de la Commission
Loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen	Article 1 ^{er} L'article 3 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen est modifié comme suit :	Article 1 ^{er} <i>(Sans modification).</i>
	I. — Le premier alinéa est ainsi rédigé :	
<i>Art. 3. — L'élection a lieu à la représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne, sans panachage ni vote préférentiel.</i>	« L'élection a lieu au scrutin de liste par circonscription, à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne, sans panachage, ni vote préférentiel. »	
Les sièges sont attribués aux candidats d'après l'ordre de présentation sur chaque liste.	II. — Le deuxième alinéa est complété par deux phrases ainsi rédigées : « Si plusieurs listes ont la même moyenne pour l'attribution du dernier siège, celui-ci revient à la liste qui a obtenu le plus grand nombre de suffrages. En cas d'égalité de suffrages, le siège est attribué au plus âgé des candidats susceptibles d'être proclamés élus. »	
Les listes qui n'ont pas obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés ne sont pas admises à répartition des sièges.		

	Article 2 L'article 4 de la même loi est ainsi rédigé :	Article 2 (Sans modification).
<i>Art. 4. — Le territoire de la République forme une circonscription unique.</i>	« <i>Art. 4. — La composition des circonscriptions prévues à l'article 3 et le nombre de sièges à pourvoir dans chacune d'elles sont fixés par le tableau annexé à la présente loi. »</i>	
	Article 3 L'article 9 de la même loi est modifié comme suit :	Article 3 (Alinéa sans modification).
	I. — Le premier alinéa est ainsi rédigé :	I. — (Alinéa sans modification).
<i>Art. 9. — La déclaration de candidature résulte du dépôt au ministère de l'intérieur d'une liste comprenant autant de candidats qu'il y a de sièges à pourvoir. Elle est faite collectivement pour chaque liste par le candidat tête de liste ou par un mandataire désigné par lui.</i>	« La déclaration de candidature résulte du dépôt au ministère de l'intérieur d'une liste comprenant un nombre de candidats égal au nombre de sièges à pourvoir augmenté de 50 % de ce dernier pour un nombre de sièges supérieur ou égal à 10, le cas échéant arrondi à l'entier supérieur, et de 100 % pour un nombre de sièges inférieur à 10. »	... 10. <i>Chaque liste assure la parité entre candidats féminins et masculins. »</i> (amendement n° 4)
Elle comporte la signature de chaque candidat et indique expressément :	II. — Le troisième alinéa est ainsi rédigé : « <i>Elle comporte la signature de chaque candidat et indique expressément :</i>	II. — <i>Les quatrième et cinquième alinéas sont remplacés par les dispositions suivantes :</i> Alinéa supprimé. (amendement n° 5)
1° Le titre de la liste présentée ;	« 1° La circonscription dans laquelle la liste se présente ;	« 1° (Sans modification).

2° Les nom, prénoms, date et lieu de naissance, domicile et profession de chacun des candidats ainsi que sa nationalité.	« 2° Le titre de la liste ; « 3° Les nom, prénoms, date et lieu de naissance, nationalité, domicile et profession de chacun des candidats. »	« 2° (Sans modification). « 3° (Sans modification).
Tout candidat n'ayant pas la nationalité française joint à la déclaration collective de candidature :		
1° Une attestation des autorités compétentes de l'Etat dont il a la nationalité certifiant qu'il n'est pas déchu du droit d'éligibilité dans cet Etat ou qu'une telle déchéance n'est pas connue desdites autorités ;		
2° Une déclaration individuelle écrite précisant :		
a) Sa nationalité et son adresse sur le territoire français ;		
b) Qu'il n'est pas simultanément candidat aux élections au Parlement européen dans un autre Etat de l'Union européenne ;		
c) Le cas échéant, la collectivité locale ou la circonscription sur la liste électorale de laquelle il est ou a été inscrit en dernier lieu dans l'Etat dont il est ressortissant.		
Chaque Etat de l'Union européenne est informé de l'identité de ses ressortissants candidats en France.		

<i>Art. 10.</i> — Les déclarations de candidatures sont déposées au plus tard le troisième vendredi précédant le jour du scrutin avant dix-huit heures. Il est donné au déposant un reçu provisoire de déclaration.		<i>Article additionnel</i> <i>Dans le premier alinéa de l'article 10 de la même loi, le mot : « vendredi » est remplacé par le mot : « lundi ».</i> (amendement n° 6)
<i>Art. 19.</i> — Les listes de candidats peuvent utiliser les antennes des sociétés nationales de radiodiffusion et de télévision pendant la campagne électorale. Une durée d'émission de deux heures est mise à la disposition des listes présentées par les partis et groupements représentés par des groupes parlementaires de l'Assemblée nationale ou du Sénat. Cette durée est répartie également entre les listes.	Article 4 L'article 19 de la même loi est modifié comme suit :	Article 4 <i>(Alinéa sans modification).</i> <i>I A. — Le deuxième alinéa est ainsi rédigé :</i> <i>« Une durée d'émission de deux heures est mise à la disposition des groupes parlementaires de l'Assemblée nationale ou du Sénat ayant agréé au moins cinq listes se présentant dans cinq circonscriptions différentes. Un décret fixe les modalités de cet agrément. Cette durée est répartie également entre ces groupes. Un même groupe ne peut agréer plus d'une liste par circonscription. Une liste ne peut être agréée par plusieurs groupes. »</i> (amendement n° 7)

Une durée d'émission de trente minutes est mise à la disposition des autres listes et répartie également entre elles sans que chacune d'entre elles puisse disposer de plus de cinq minutes.	I. — Au troisième alinéa, les mots : « de trente minutes » sont remplacés par les mots : « d'une heure ».	I. — <i>Le troisième alinéa est ainsi rédigé :</i> <i>« Une durée d'émission d'une heure est mise à la disposition des partis et groupements bénéficiaires de la première fraction de l'aide publique prévue à l'article 8 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 et présentant au moins cinq listes dans cinq circonscriptions différentes. Cette durée est répartie également entre eux sans que chacun d'entre eux puisse disposer de plus de cinq minutes. »</i> (amendement n° 8)
Dans des conditions d'équité et d'efficacité qui seront fixées par décret, les émissions devront être diffusées dans le même texte tant sur les antennes de la télévision nationale que sur celles de la radiodiffusion française.		<i>I bis. — Le quatrième alinéa est supprimé.</i> (amendement n° 9) <i>I ter. — Le cinquième alinéa est ainsi rédigé :</i>
La durée des émissions fixée ci-dessus s'entend de deux heures et de trente minutes à la télévision et d'un même temps à la radiodiffusion française.		<i>« La durée des émissions fixée ci-dessus s'entend de deux heures et d'une heure sur l'antenne de chaque société nationale de télévision et de radiodiffusion. Les émissions devront être diffusées dans le même texte sur les antennes des différentes sociétés nationales de télévision, d'une part, et sur celles des différentes sociétés nationales de radiodiffusion, d'autre part. »</i> (amendement n° 10)
Les frais de cette diffusion sont à la charge de l'Etat.	II. — Le dernier alinéa est ainsi rédigé :	II. — <i>(Alinéa sans modification).</i>

Les horaires des émissions et les modalités de leur réalisation sont fixés par la commission prévue à l'article 22 après consultation des présidents des sociétés nationales de radiodiffusion et de télévision.	« A la demande des candidats figurant en tête des listes concernées, les temps d'antenne attribués à plusieurs listes peuvent être regroupés en vue d'une ou plusieurs émissions communes. »	« A la demande des groupes, partis ou groupements concernés, bénéficiaires d'un temps d'antenne au titre du présent article, les temps d'antenne attribués à plusieurs groupes, partis ou groupements peuvent être fusionnés en vue d'une ou plusieurs émissions communes. Ces demandes sont adressées, dans les conditions fixées par décret, au Conseil supérieur de l'audiovisuel, compétent pour répartir les temps d'antenne entre les différents groupes, partis ou groupements aux termes du présent article. » (amendement n° 11)
	Article 5 L'article 19-1 de la même loi est ainsi rédigé :	Article 5 (Sans modification).
<i>Art. 19-1. — Le plafond des dépenses électorales prévu par l'article L. 52-11 du code électoral est fixé à 56 millions de francs pour une liste de candidats à l'élection des représentants au Parlement européen.</i>	« <i>Art. 19-1. — Le plafond des dépenses électorales prévu par l'article L. 52-11 du code électoral est fixé à 1.500.000 francs pour une liste de candidats à l'élection des représentants au Parlement européen ; il est majoré de 250.000 francs par siège à pourvoir en sus de six. »</i>	
	Article 6 Le premier alinéa de l'article 25 de la même loi est ainsi rédigé :	Article 6 (Sans modification).

<i>Art. 25. —</i> L'élection des représentants au Parlement européen peut, durant les dix jours qui suivent la proclamation des résultats du scrutin et pour tout ce qui concerne l'application de la présente loi, être contestée par tout électeur devant le Conseil d'Etat statuant au contentieux. La décision est rendue en assemblée plénière.	« L'élection des représentants au Parlement européen peut, durant les dix jours qui suivent la proclamation des résultats du scrutin et pour tout ce qui concerne l'application de la présente loi, être contestée par tout électeur de la circonscription devant le Conseil d'Etat statuant au contentieux. »	
La requête n'a pas d'effet suspensif.		
<i>Art. 2. —</i> L'élection des représentants au Parlement européen prévue par l'acte annexé à la décision du Conseil des Communautés européennes en date du 20 septembre 1976 rendu applicable en vertu de la loi n° 77-680 du 30 juin 1977 est régie par le titre Ier du livre 1er du code électoral et par les dispositions des chapitres suivants.	Article 7	Article 7
Toutefois, par dérogation aux dispositions du dernier alinéa de l'article L. 16 dudit code, les électeurs français résidant dans un autre Etat de l'Union européenne ne participent pas au scrutin en France s'ils ont été admis à exercer leur droit de vote pour l'élection des représentants au Parlement européen de leur Etat de résidence.	I. — Au 2ème alinéa de l'article 2 de la même loi, les mots : « par dérogation aux dispositions du dernier alinéa de l'article L. 16 dudit code » sont supprimés.	(Sans modification).

<i>Art. 13.</i> — Un récépissé définitif est délivré dans les quatre jours du dépôt de la déclaration de candidature sur présentation du récépissé de versement du cautionnement.	II. — A l'article 13 de la même loi, les mots : « sur présentation du récépissé de versement du cautionnement » sont supprimés.	
<i>Art. 11.</i> — Un mandataire de chaque liste doit verser à la Caisse des dépôts et consignations un cautionnement de 100.000 francs.	III. — L'article 11 et l'article 23 de la même loi sont abrogés.	
Le cautionnement est remboursé aux listes qui ont obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés.		
Sont prescrits et acquis au Trésor public les cautionnements non réclamés dans le délai d'un an à dater de leur dépôt.		
<i>Art. 23.</i> — Les Français établis hors de France et inscrits sur des listes de centre de vote pour l'élection du Président de la République exercent leur droit de vote dans les conditions prévues par la loi organique n° 76-97 du 31 janvier 1976 sous réserve qu'ils n'aient pas été admis à exercer leur droit de vote pour l'élection des représentants au Parlement européen de l'Etat de l'Union européenne où ils résident.		

**Circonscriptions pour l'élection des représentants
au Parlement européen**

Circonscriptions	Nombre de sièges à pourvoir	Composition des circonscriptions

<i>Nord-Ouest</i>	13	Départements : <i>Aisne, Calvados, Eure, Manche, Nord, Oise, Orne, Pas-de-Calais, Seine-Maritime, Somme.</i>
<i>Ouest</i>	11	Départements : <i>Charente, Charente-Maritime, Côtes-d'Armor, Finistère, Ille-et-Vilaine, Loire-Atlantique, Maine-et-Loire, Mayenne, Morbihan, Sarthe, Deux-Sèvres, Vendée, Vienne.</i>
<i>Est</i>	12	Départements : <i>Ardennes, Aube, Côte d'Or, Doubs, Jura, Marne, Haute-Marne, Meurthe-et-Moselle, Meuse, Moselle, Nièvre, Bas-Rhin, Haut-Rhin, Haute-Saône, Saône-et-Loire, Vosges, Yonne, Territoire de Belfort.</i>
<i>Sud-Ouest</i>	11	Départements : <i>Ariège, Aude, Aveyron, Dordogne, Gard, Haute-Garonne, Gers, Gironde, Hérault, Landes, Lot, Lot-et-Garonne, Lozère, Pyrénées-Atlantiques, Hautes-Pyrénées, Pyrénées-Orientales, Tarn, Tarn-et-Garonne.</i>
<i>Sud-Est</i>	15	Départements : <i>Ain, Alpes-de-Haute-Provence, Hautes-Alpes, Alpes-Maritimes, Ardèche, Bouches-du-Rhône, Corse-du-Sud, Haute-Corse, Drôme, Isère, Loire, Rhône, Savoie, Haute-Savoie, Var, Vaucluse.</i>
<i>Centre</i>	6	Départements : <i>Allier, Cantal, Cher, Corrèze, Creuse, Eure-et-Loir, Indre, Indre-et-Loire, Loir-et-Cher, Haute-Loire, Loiret, Puy-de-Dôme, Haute-Vienne.</i>
<i>Ile-de-France</i>	16	Départements : <i>Paris, Seine-et-Marne, Yvelines, Essonne, Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne, Val d'Oise.</i>
<i>Outre-Mer</i>	3	Départements : <i>Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion.</i>
		Territoires d'outre-mer : <i>Nouvelle-Calédonie, Polynésie française, Wallis-et-Futuna.</i>
		Collectivités territoriales : <i>Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon.</i>

Amendements non adoptés par la Commission

Article premier

Amendement présenté par M. Robert Pandraud :

Rédiger ainsi cet article :

« L'article 3 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen est ainsi rédigé :

« Art. 3. — 1° Le vote a lieu par circonscription ;

« 2° Les circonscriptions sont déterminées conformément au tableau annexé à la présente loi ;

« 3° Est élu représentant au Parlement européen, le candidat ayant obtenu le plus de suffrages. Si plusieurs candidats obtiennent le même nombre de suffrages, l'élection est acquise au plus âgé. »

Article 2

Amendement présenté par M. Robert Pandraud :

Rédiger ainsi cet article :

« L'article 4 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen est abrogé. »

Après l'article 3

Amendements présentés par M. Michel Crépeau :

• *Insérer l'article suivant :*

« I. — Le deuxième alinéa de l'article 18 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen est ainsi rédigé :

« Il est remboursé aux listes de candidats, quel que soit le score obtenu, le coût du papier, l'impression des bulletins de vote, affiches, circulaires ainsi que les frais d'affichage. »

« II. — Après l'article 2-1 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 précitée, il est inséré un article 2-2 ainsi rédigé :

« Art. 2-2. — *Quinze jours au moins avant le scrutin ouvert pour l'élection des membres représentants au Parlement européen, le Gouvernement assure la publication des listes de candidats. Cette liste est préalablement établie par le Conseil constitutionnel au vu des présentations qui lui sont adressées, dix-huit jours au moins avant le jour du scrutin, par au moins cent citoyens membres du Parlement, des conseils régionaux, de l'Assemblée de Corse, des conseils généraux, du Conseil de Paris, des assemblées territoriales, des territoires d'outre-mer, maires ou membres élus du conseil supérieur des français de l'étranger.*

« *Pour l'application des dispositions de l'alinéa précédent, les sénateurs représentant les Français établis hors de France et les membres élus du Conseil supérieur des Français de l'étranger sont réputés être les élus d'un même département ou territoire d'outre-mer.*

« *Le nom et la qualité des citoyens qui ont proposé les candidats inscrits sur la liste sont rendus publics par le Conseil constitutionnel huit jours au moins avant le premier tour de scrutin, dans la limite du nombre requis pour la validité de la candidature. »*

• Insérer l'article suivant :

« I. — *Le deuxième alinéa de l'article 18 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen est ainsi rédigé :*

« *Il est remboursé aux listes de candidats, quel que soit le score obtenu, le coût du papier, l'impression des bulletins de vote, affiches, circulaires ainsi que les frais d'affichage. »*

« II. — Après l'article 2-1 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 précitée, il est inséré un article 2-2 ainsi rédigé :

« Art. 2-2. — *Quinze jours au moins avant le scrutin ouvert pour l'élection des membres représentants au Parlement européen, le Gouvernement assure la publication des listes de candidats. Cette liste est préalablement établie par le Conseil constitutionnel au vu des présentations qui lui sont adressées, dix-huit jours au moins avant le jour du scrutin, par au moins cinq cents citoyens membres du Parlement, des conseils régionaux, de l'Assemblée de Corse, des conseils généraux, du Conseil de Paris, des assemblées territoriales, des territoires d'outre-mer, maires ou membres élus du conseil supérieur des français de l'étranger. Une liste ne peut être retenue que si, parmi les signataires de la présentation, figurent des élus d'au moins trente départements ou territoires d'outre-mer, sans que plus d'un dixième d'entre eux puissent être les élus d'un même département ou territoire d'outre-mer.*

« *Pour l'application des dispositions de l'alinéa précédent, les sénateurs représentant les Français établis hors de France et les membres élus du conseil supérieur des français de l'étranger sont réputés être les élus d'un même département ou territoire d'outre-mer.*

« *Le nom et la qualité des citoyens qui ont proposé les candidats inscrits sur la liste sont rendus publics par le Conseil constitutionnel huit jours au moins avant le premier tour de scrutin, dans la limite du nombre requis pour la validité de la candidature. »*

N° 1035.— Rapport de M. Marc Dolez (*au nom de la commission des lois*),
sur le projet de loi (n° 976) modifiant la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977
relative à l'élection des représentants au Parlement européen.
(

- 1) *Marc Abélès, « A la recherche d'un espace public communautaire », Pouvoirs, n° 69, p. 125.*
- 2) *Exposé des motifs de la proposition de loi n° 267 présentée par M. Michel Barnier, sénateur.*
- 3) *Rapport d'information de M. Henri Nallet n° 1025, 25 juin 1998.*
- 4) *Il s'agit là de la campagne officielle dont les émissions sont diffusées par les chaînes nationales publiques : France 2, France 3 et R.F.O. pour la télévision ; Radio France, R.F.I. et R.F.O. pour la radio.*