



## **ETUDE D'IMPACT**

### **PROJET DE LOI relatif à l'élection des représentants au Parlement européen**

NOR : INTX1733825L/Bleue

2 janvier 2018



## SOMMAIRE

<b>Introduction générale</b> .....	<b>4</b>
<b>I. Diagnostic et état du droit</b> .....	<b>6</b>
1.1 Cadre juridique national .....	6
1.2 Eléments de droit comparé .....	10
<b>II- Objectifs poursuivis et nécessité de légiférer</b> .....	<b>10</b>
2.1 Objectifs poursuivis.....	10
2.2 Nécessité de légiférer.....	11
<b>III- Options possibles</b> .....	<b>11</b>
3.1 Option 1 (écartée) : Une mise en cohérence avec la nouvelle carte des régions .....	11
3.2 Option 2 (écartée) : La création de deux circonscriptions, l'une métropolitaine et l'autre ultramarine .....	12
3.3 Option 3 (retenue) : une circonscription unique .....	14
<b>IV. Analyse des impacts du projet de loi</b> .....	<b>14</b>
4.1 Impacts juridiques.....	14
4.2 Impacts sur les candidats aux élections au Parlement européen.....	19
4.3 Impact sur les services de l'Etat .....	20
<b>V. Consultations menées</b> .....	<b>20</b>
<b>VI. Modalités d'application</b> .....	<b>20</b>

## INTRODUCTION GÉNÉRALE

Depuis 1979, date de sa première élection au suffrage universel direct, le Parlement européen est devenu le lieu d'expression démocratique de l'Union européenne et ses pouvoirs se sont renforcés au fil des ans.

Paradoxalement, le niveau de participation des Français lors des consultations successives (1979, 1984, 1989, 1994, 1999, 2004, 2009, 2014) ne s'est, à l'inverse, pas renforcé, connaissant même une lente érosion.

Dans ce contexte, marqué par ailleurs par la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne, il apparaît aujourd'hui indispensable de redynamiser le projet européen, en prenant, comme s'y est engagé le Président de la République, les mesures nécessaires au renforcement de la légitimité et de la représentativité du Parlement européen.

A cet égard, les élections au Parlement européen reposent sur des règles prévues par le droit de l'Union européenne, qui fixe des dispositions communes pour l'ensemble des États membres, et par les droits nationaux.

Les dispositions communes prévoient ainsi le principe de représentation proportionnelle ainsi que certaines incompatibilités avec le mandat de député au Parlement européen tandis que de nombreuses autres dispositions, comme le nombre de circonscriptions, sont régies par le droit national de chaque Etat membre. Les institutions européennes ne sont en effet jamais parvenues à définir une « procédure électorale uniforme » pour l'élection des représentants au Parlement européen prévue par le traité de Rome<sup>1</sup> et l'Acte portant élection des représentants au Parlement européen au suffrage universel direct du 20 septembre 1976<sup>2</sup>.

Par sa décision (2002/772/CE, Euratom) du 25 juin 2002 et du 23 septembre 2002<sup>3</sup>, le Conseil a ainsi introduit dans l'Acte électoral de 1976 susmentionné la règle de « *l'élection des membres du Parlement européen (...) au suffrage universel direct conformément à des principes communs à tous les États membres, tout en laissant la possibilité à ces derniers d'appliquer des dispositions nationales respectives pour les aspects non régis par la présente décision* »<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Article 138.

<sup>2</sup> Article 7.

<sup>3</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:32002D0772>

<sup>4</sup> Article 2.

Ces principes communs, consacrés par l'article 223 du Traité de fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), sont les suivants :

- scrutin, de liste ou de vote unique transférable, de nature proportionnelle<sup>5</sup> ;
- possibilité de fixer au niveau national un seuil minimal pour l'attribution de sièges qui ne dépasse pas 5% des suffrages exprimés<sup>6</sup> ;
- incompatibilités avec le mandat de député au Parlement européen<sup>7</sup>.

Le découpage territorial pour l'organisation des élections relève quant à lui de la compétence des Etats membres, qui peuvent choisir une ou plusieurs circonscriptions ou prévoir d'autres subdivisions, sans porter atteinte au caractère proportionnel du scrutin.

Dans ce cadre, la France a choisi, par la loi n° 2003-327 du 11 avril 2003, d'opérer un découpage territorial en huit circonscriptions interrégionales dont une circonscription outre-mer.

Cependant, par son incapacité à refléter fidèlement la diversité des courants d'opinions, son absence de cohérence tant culturelle qu'administrative, car décorrélé de la nouvelle carte des régions instituée par la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015, et l'incohérence d'une territorialisation du scrutin au regard de la volonté aujourd'hui affirmée d'eupéaniser ce dernier, ce découpage n'est pas sans lien avec la faible mobilisation des électeurs et les critiques anciennes et récurrentes relatives à un supposé « déficit démocratique » du Parlement européen.

C'est pourquoi le Gouvernement envisage de rétablir une circonscription électorale unique pour remplir la double exigence de garantie du pluralisme politique et d'intelligibilité du scrutin, conditions indispensables au rétablissement de la confiance des Français dans le projet démocratique européen.

---

<sup>5</sup> Art. 1<sup>er</sup> de la décision 2002/772/CE, Euratom du Conseil ; article 7 de l'Acte portant élection des membres du Parlement européen au suffrage universel direct du 20 septembre 1976.

<sup>6</sup> Art. 3 du même acte susmentionné

<sup>7</sup> Art. 7 du même acte susmentionné

## I. Diagnostic et état du droit

En l'absence d'une véritable procédure électorale, définie par le droit de l'Union européenne, les modalités électorales sont régies dans chaque Etat membre par les dispositions nationales qui peuvent fortement différer d'un Etat à un autre.

### 1.1 Cadre juridique national

1.1.1 En France, le cadre juridique est fixé par la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 modifiée relative à l'élection des représentants au Parlement européen.

Cette loi prévoyait initialement une circonscription nationale unique, incluant l'outre-mer.

La loi n° 2003-327 du 11 avril 2003 a modifié la loi n° 77-729 en définissant huit circonscriptions, formées d'un nombre entier de régions et incluant une circonscription propre à l'outre-mer.

L'objectif du législateur avec ce découpage était double<sup>8</sup> :

- rapprocher les élus européens de leurs électeurs tout en préservant le pluralisme politique, et ainsi stimuler la participation électorale ;
- garantir la représentation du pays dans sa diversité géographique.

A cet égard, le Conseil constitutionnel a jugé que les règles de découpage ainsi adoptées ne méconnaissaient pas le principe d'indivisibilité de la République et d'unicité du peuple français (DC n° 2003-468 du 3 avril 2003). Plus exactement, il a jugé que « *les membres du Parlement européen élus en France le sont en tant que représentants des citoyens de l'Union européenne résidant en France* » et que, « *par suite, doivent être rejetés comme inopérants les moyens tirés de l'atteinte au principe d'indivisibilité de la République énoncé par l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution, et de l'atteinte au principe de l'unicité du peuple français proclamé par le Préambule de la Constitution de 1958* ».

---

<sup>8</sup> Exposé des motifs. <http://www.assemblee-nationale.fr/12/projets/pl0574.asp>

La composition des circonscriptions figure en annexe à la loi du 7 juillet 1977 précitée.

**Tableau de composition des circonscriptions annexé à la loi du 7 juillet 1977**

NOM des circonscriptions	COMPOSITION des circonscriptions
Nord-Ouest	Basse-Normandie.
	Haute-Normandie.
	Nord - Pas-de-Calais.
	Picardie.
Ouest	Bretagne.
	Pays de la Loire.
	Poitou-Charentes.
Est	Alsace.
	Bourgogne.
	Champagne-Ardenne.
	Franche-Comté.
	Lorraine.
Sud-Ouest	Aquitaine.
	Languedoc-Roussillon.
	Midi-Pyrénées.
Sud-Est	Corse.
	Provence-Alpes-Côte d'Azur.
	Rhône-Alpes.
Massif Central-Centre	Auvergne.
	Centre.
	Limousin.
Ile-de-France	Ile-de-France et Français établis hors de France.
Outre-mer	Saint-Pierre-et-Miquelon.
	Guadeloupe.
	Martinique.
	Guyane.
	La Réunion.
	Mayotte.
	Nouvelle-Calédonie.
	Polynésie française.
Wallis-et-Futuna.	

Le nombre de sièges et le nombre de candidats par circonscription pour l'élection des représentants au Parlement européen sont fixés, par le décret n° 2014-378 du 28 mars 2014, ainsi qu'il suit :

<b>NOM des circonscriptions</b>	<b>NOMBRE DE SIÈGES attribués à la circonscription</b>	<b>NOMBRE DE CANDIDATS par liste dans la circonscription</b>
Nord-Ouest	10	20
Ouest	9	18
Est	9	18
Sud-Ouest	10	20
Sud-Est	13	26
Massif central - Centre	5	10
Ile-de-France et Français établis hors de France	15	30
Outre-mer	3	9

Si ce découpage a permis une représentation accrue de la diversité géographique et de l'outre-mer au Parlement européen, il n'a toutefois pas contribué à une meilleure connaissance des députés européens par leurs électeurs, ni enrayer le déclin continu sur une longue période de la participation électorale aux scrutins européens (46,8% en 1999, et depuis la réforme de 2003 : 42,8% en 2004, 40,6% en 2009, 42,4% en 2014).



Par ailleurs, si la circonscription outre-mer permet d'assurer une représentation de la diversité géographique, le découpage actuel ne renvoie à aucune cohérence d'ordre historique, économique, social ou culturel. Les huit circonscriptions ne répondent pas davantage à une logique administrative et n'ont pas été mises en cohérence avec la nouvelle carte des régions métropolitaines issue de la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral.

La division en huit circonscriptions n'a pas non plus permis de garantir la représentation de la diversité politique française. La multiplication des circonscriptions a en effet conduit à favoriser les plus grands partis, qui disposent de moyens financiers et humains conséquents, au détriment des petites formations politiques, qui ne peuvent mobiliser autant de moyens et mener campagne dans l'ensemble des huit circonscriptions. Le risque est alors de voir ces formations plus modestes, mais exprimant la sensibilité d'une partie de l'opinion, se retrouver contraintes de renoncer à présenter des listes, et finalement être exclues de toute représentation. De fait, le découpage du territoire en huit circonscriptions a conduit à limiter les effets du scrutin proportionnel pour la répartition des sièges. Ces situations heurtent les dispositions de l'article 4 de la Constitution, aux termes duquel la loi garantit les expressions pluralistes des opinions et sont contraires à la vocation même du Parlement européen, qui est de refléter le pluralisme des courants d'idée et d'opinion au sein des Etats-membres de l'Union européenne.

1.1.2 La loi organique n° 2017-1338 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique a créé dans le code électoral un article LO. 146-2 définissant, pour les membres du Parlement, une incompatibilité avec l'exercice du contrôle, au moyen de participations directes ou indirectes, d'une société, d'une entreprise ou d'un organisme dont l'activité consiste principalement dans la fourniture de prestations de conseil ; étant entendu que l'article 33 de cette loi étend ces incompatibilités aux représentants français au Parlement européen.

Le corollaire de cette nouvelle incompatibilité consiste pour ces élus à fournir à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique une déclaration d'intérêts et d'activités mentionnant, le cas échéant, ces participations. Aussi, l'article LO. 135-1 du code électoral, dans sa rédaction issue de la loi organique précitée, impose aux députés et sénateurs de faire figurer dans la déclaration les participations qui confèrent directement ou indirectement le contrôle « *d'une société, d'une entreprise ou d'un organisme* » exerçant à titre principal des activités de conseil.

Toutefois, pour les membres du Parlement européen, l'article 11 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, dans sa rédaction issue de la loi du 15 septembre 2017 précitée, exige seulement de faire figurer dans leur déclaration d'intérêts et d'activités telles participations dans des « sociétés », omettant ainsi les autres entreprises ou organismes qui ne seraient pas constitués sous forme de société. Il existe donc un décalage entre les obligations déclaratives des membres du Parlement et celles des représentants français au Parlement européen, alors même que les incompatibilités associées sont identiques.

## 1.2 Éléments de droit comparé

Vingt-trois États disposent d'une circonscription unique, à l'instar de la France avant sa réforme de 2003: l'Allemagne<sup>9</sup>, l'Autriche, la Bulgarie, Chypre, la Croatie, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, la Finlande, la Grèce, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, le Luxembourg, Malte, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République tchèque, la Roumanie, la Slovaquie, la Slovénie et la Suède.

A l'image de la France, seuls quatre États disposent de plusieurs circonscriptions : la Belgique (quatre circonscriptions et trois collèges électoraux), l'Irlande (quatre circonscriptions), l'Italie (cinq circonscriptions) et le Royaume-Uni (douze circonscriptions, dont une spécifique à l'Irlande du Nord).

Dans ces quatre autres États, les circonscriptions n'ont pas nécessairement la même fonction qu'en France. En Italie, les voix sont totalisées au niveau *national*, puis converties en sièges entre les différentes listes comme si il n'existait qu'une seule circonscription. Ce n'est qu'ensuite que les sièges sont attribués, pour chaque parti, aux cinq circonscriptions, à proportion des voix obtenues dans chacune d'entre elles.

En conclusion, seuls l'Irlande, le Royaume-Uni et la Belgique disposent d'un système comparable à celui introduit en France en 2003, dans lequel les sièges sont attribués dans des circonscriptions *autonomes* les unes des autres, sans agrégation des suffrages au plan national.

## II- Objectifs poursuivis et nécessité de légiférer

### 2.1 Objectifs poursuivis

Le présent projet de loi vise à mettre en place une circonscription électorale unique en lieu et place des huit circonscriptions interrégionales actuelles et de renforcer ainsi l'intelligibilité du scrutin européen pour l'électeur. La circonscription unique constitue en effet le mode de scrutin le plus simple pour les électeurs. Le lien entre les électeurs et les élus sera ainsi d'autant plus fort qu'il ne sera pas obéré par un découpage opaque pour les citoyens. Il permet de surcroît de se conformer à l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi consacré par le Conseil constitutionnel (décision n° 99-421 DC, 16 déc. 1999), qui revêt, en matière électorale, une importance fondamentale afin d'assurer la sincérité du scrutin et l'authenticité de la représentation (décision n° 2013-673 DC du 18 juillet 2013).

Ensuite, cette évolution fera converger le système électoral français avec le modèle largement majoritaire dans l'Union, puisque vingt-trois États membres de l'Union européenne sont organisés en circonscription unique. Même les pays qui comptent des régions ultrapériphériques au sens de l'article 349 TFUE et des pays et territoires d'outre-mer au sens de l'annexe II des TUE et TFUE (Danemark, Espagne, Pays-Bas, Portugal) ont opté pour la circonscription unique.

---

<sup>9</sup> L'Allemagne pratique un système mixte, dans lequel des listes peuvent être constituées soit au niveau fédéral, soit au niveau des *Länder*. Dans les deux cas, cependant, les sièges sont attribués après totalisation des suffrages au niveau national.

Par ailleurs, le maintien d'une territorialisation du scrutin serait incohérent avec la volonté qui s'exprime de plus en plus fortement au niveau national et européen de renforcer le caractère européen du scrutin et de tendre vers l'élection d'une partie des députés européens dans le cadre d'une nouvelle circonscription européenne.

La création d'une circonscription européenne dans laquelle des députés seraient élus à partir de listes transnationales a en effet été appelée de ses vœux par le Président de la République dans ses discours sur l'Europe prononcés à la Pnyx le 7 septembre 2017 et à la Sorbonne le 26 septembre 2017 : « *C'est aussi pour construire cet espace démocratique inachevé que je défends, pour 2019, des listes transnationales qui permettront aux Européens de voter pour un projet cohérent et commun* ». Cette création a également été préconisée par le Parlement européen à plusieurs reprises, dernièrement dans sa résolution du 11 novembre 2015 sur la réforme de la loi électorale de l'Union européenne<sup>10</sup>.

Cette réforme permettrait enfin d'accroître l'audience des partis politiques transeuropéens dans l'opinion publique, de stimuler une campagne européenne en amont du scrutin et, ainsi, de contribuer au développement d'un véritable espace public européen. Lors du vote, chaque citoyen disposerait de deux voix : l'une pour l'élection des députés dans le cadre national, l'autre pour l'élection de députés dans le cadre de la circonscription européenne.

## **2.2 Nécessité de légiférer**

Le découpage en circonscriptions est fixé par la loi du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen. La composition des circonscriptions figure dans un tableau annexé à cette dernière. Ce tableau ayant une valeur législative, le redécoupage des circonscriptions doit donc s'effectuer via un vecteur de niveau législatif.

Le présent projet de loi tend également à corriger une lacune de la loi du 11 octobre 2013 susmentionnée en harmonisant les obligations déclaratives qui incombent aux députés et sénateurs, d'une part, et aux représentants français au Parlement européen, d'autre part.

## **III- Options possibles**

### **3.1 Option 1 (écartée) : Une mise en cohérence avec la nouvelle carte des régions**

La loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral, a donné lieu à la constitution de treize régions en métropole depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016.

La mise en cohérence des circonscriptions européennes avec le périmètre des nouvelles régions constituerait une lisibilité accrue pour l'électeur mais atténuerait les effets attendus du scrutin proportionnel.

---

<sup>10</sup><http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2015-395+0+DOC+XML+V0//FR>

Cet alignement des circonscriptions sur les nouvelles régions apporterait à l'électeur une plus grande lisibilité, en donnant aux élections européennes un ancrage territorial actualisé et cohérent. Toutefois, d'une part, cette mise en cohérence se heurterait à l'impossibilité d'y procéder pour la Corse. D'autre part, l'augmentation du nombre de circonscriptions (qui passerait de 8 à 13) diminuerait mécaniquement le nombre de parlementaires par circonscription, ce qui conduirait à limiter les avantages attendus de la représentation proportionnelle. Par rapport à la situation actuelle dans laquelle, hormis l'outre-mer, la plus petite circonscription est la circonscription « *Massif central-Centre* » qui désigne 5 députés européens, le passage à 13 circonscriptions augmenterait en effet le nombre de circonscriptions élisant 3 ou 4 députés (Bourgogne-Franche-Comté, Centre-Val de Loire, Bretagne, Normandie et Pays de la Loire). Ce faisant, les effets attendus du mode de scrutin proportionnel se trouveraient atténués, notamment dans les régions dotées de peu de sièges, altérant d'autant la diversité de la représentation politique consacrée par l'article 4 de la Constitution relatif au pluralisme des courants d'idées et d'opinions.

C'est d'ailleurs précisément pour constituer des circonscriptions suffisamment grandes qu'avait été choisi en 2003 ce découpage en circonscriptions multirégionales. L'exposé des motifs du projet de loi rappelait ainsi :

*« Il faut toutefois éviter l'écueil qui consisterait, en privilégiant une représentation géographique, à négliger l'avantage qu'apporte la représentation proportionnelle comme instrument de représentation équitable des divers courants politiques. En d'autres termes, chaque circonscription électorale doit disposer d'un nombre de sièges à pourvoir suffisamment important pour que des formations, même très minoritaires, puissent continuer à envoyer des élus au Parlement européen. Ce ne serait plus le cas, par exemple, avec des circonscriptions élisant trois ou quatre représentants au Parlement européen puisqu'il faudrait alors à une liste environ un tiers ou un quart des suffrages exprimés pour obtenir un élu. »*

Enfin, il pourrait apparaître paradoxal de maintenir une territorialisation du mode de scrutin pour l'élection des députés français aux européennes, en réduisant, de surcroît, le périmètre des circonscriptions, au moment où la France porte un projet de circonscription transnationale visant à affirmer le fait européen - et sa traduction électorale - comme transcendant les enjeux locaux.

### **3.2 Option 2 (écartée) : Le maintien de circonscriptions composées d'un nombre entier de régions sans mise en cohérence avec la nouvelle carte des régions**

Le principe de la réforme introduite par la loi n° 2003-327 du 11 avril 2003 consistant à diviser le territoire en circonscriptions composées par agrégat de régions entières aurait pu être maintenu. Le cas échéant, c'est la composition de ces circonscriptions qui aurait été susceptible d'être modifiée : à titre d'exemple, la Bretagne aurait ainsi pu rejoindre la circonscription Nord-Ouest, alors qu'elle est actuellement incluse dans la circonscription Ouest en vertu du tableau annexé à la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977.

Néanmoins, cette option n'aurait pas permis de remédier aux limites du découpage actuel tels qu'ils sont analysés au 1.1 : problème d'incohérence d'ordre historique, économique, social ou culturel des circonscriptions, absence de garantie de la représentation de la diversité politique française, défaut de lisibilité du scrutin pour les électeurs, maintien paradoxal d'une territorialisation du scrutin alors que la France envisage de proposer la création de listes transnationales aux autres Etats membres de l'Union.

### **3.2 Option 3 (écartée): La création de deux circonscriptions, l'une métropolitaine et l'autre ultramarine**

Aux avantages attendus de la circonscription unique (lisibilité, pluralisme, renforcement du projet européen), l'institution d'une circonscription ultramarine propre ajouterait celui de la stabilité – dans la mesure où une circonscription outre-mer existe déjà depuis 2003 – et de la garantie d'une représentation spécifique des ultramarins au Parlement européen. Le choix d'une double circonscription permettrait en outre de tenir compte des spécificités propres à l'outre-mer et de « *garantir une représentation de notre pays dans sa diversité géographique* » (exposé des motifs du projet de loi de 2003 précité).

Néanmoins, un tel dispositif ne permettrait pas de garantir l'impératif d'intelligibilité du scrutin, puisqu'un décalage apparaîtrait entre une majorité de députés européens élus dans le cadre d'une circonscription « hexagonale » et une très faible proportion (trois sièges ont été attribués à la circonscription outre-mer par le décret du 28 mars 2014 compte tenu de la contrainte démographique) de députés européens élus dans le cadre d'une circonscription propre. Seuls ces derniers disposeraient ainsi d'un ancrage local affirmé. Des Français seraient par conséquent envoyés au Parlement européen selon deux légitimités différentes, l'une hexagonale, l'autre territoriale.

De plus, les députés européens n'ont pas vocation à représenter un territoire en particulier, mais l'ensemble des citoyens, conformément à l'article 14 du traité sur l'Union européenne.

Dans une décision notoire, le juge administratif avait d'ailleurs tranché l'inclusion de l'outre-mer dans la circonscription unique : de la combinaison des articles 4 de la loi du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen avec les articles 2 et 72 de la Constitution, il résulte que les départements et territoires d'outre-mer sont nécessairement inclus dans la circonscription unique à l'intérieur de laquelle il est procédé à l'élection des députés européens (CE, Ass, 20 oct. 1989, *M. Nicolo*).

Enfin, le maintien d'une circonscription outre-mer serait susceptible d'engendrer pour les populations outre-mer le sentiment de bénéficier d'un traitement politique différencié auquel elles n'aspirent pas nécessairement, en distinguant parmi les représentants français au Parlement européen, les ultramarins et les métropolitains.

### **3.3 Option 4 (retenue) : une circonscription unique**

Pour tirer les conséquences des limites du système actuel, le Gouvernement propose de rétablir une circonscription électorale unique pour l'élection au Parlement européen, incluant l'outre-mer. Il s'agit de l'option permettant de garantir au mieux l'intelligibilité du scrutin pour l'électeur et de renforcer le caractère européen du scrutin.

Le projet préserve les principales modalités du scrutin : caractère proportionnel du scrutin, seuil d'accès à la répartition des sièges, incompatibilités et inéligibilités, modalités de campagne, contrôle des opérations électorales et contentieux, etc.

## **IV. Analyse des impacts du projet de loi**

### **4.1 Impacts juridiques**

**4.1.1** La création d'une circonscription européenne est compatible avec l'article 10(2) TUE, qui dispose, depuis le traité de Lisbonne, que les citoyens sont directement représentés, au niveau de l'Union, au Parlement européen. En outre, l'article 14 TUE n'exclut pas qu'existe, à côté des circonscriptions nationales, une autre modalité de représentation des citoyens, à savoir la circonscription européenne. Le principe de la création d'une telle circonscription devrait être prévu par la décision du Conseil européen statuant sur la composition du Parlement européen, prise sur le fondement de l'article 14, paragraphe 2, TUE. L'Acte électoral européen devrait être amendé, afin de régir les modalités de ce scrutin, de même que le règlement 1141/2014 relatif au statut et au financement des partis politiques européens et des fondations politiques européennes.

**4.1.2** La création d'une circonscription unique implique de supprimer les références aux circonscriptions contenues dans la loi du 7 juillet 1977 susmentionnée. En particulier, il convient d'abroger les dispositions relatives à la circonscription outre-mer qui faisaient l'objet d'articles dédiés, dont l'article 3.

De même, le tableau fixant la composition des circonscriptions annexé à la loi du 7 juillet 1977 deviendrait sans objet et devrait être abrogé.

**4.1.3** La création d'une circonscription unique nécessite ensuite d'adapter plusieurs dispositions de la loi du 7 juillet 1977.

- a) *Fixation d'un nombre de candidats à égalité du nombre de sièges à pourvoir et non plus au double de ce dernier*

D'une part, l'absence de prime majoritaire dans le cadre des élections européennes rend hypothétique le risque que les suivants de liste soient en nombre insuffisant pour assurer le remplacement de sièges vacants. Ainsi, dans l'hypothèse d'une circonscription unique, la liste arrivée en tête à l'échelle nationale en 2014 avec 24.86% des suffrages exprimés aurait obtenu 21 sièges sur les 74 sièges à pourvoir.

Avec un nombre de candidats égal au nombre de sièges à pourvoir, cette liste aurait donc potentiellement disposé de 53 suivants de liste, ce qui montre que l'épuisement complet des listes est hypothétique avec ce mode de scrutin.

D'autre part, imposer un nombre de candidats égal au double des sièges à pourvoir au niveau de la France métropolitaine (soit 148 candidats sur la base de 74 sièges) pourrait compliquer la constitution de listes pour les partis et groupements politiques de taille modeste, ce qui serait susceptible de porter atteinte au principe de liberté de candidature et de garantie de l'expression pluraliste des opinions consacré par l'article 4 de la Constitution. Il faut en effet déposer une liste complète pour que celle-ci soit enregistrée, ce qui permet de se conformer au principe de parité des listes.

*b) Attribution des antennes du service public audiovisuel aux partis et groupements qui ne sont pas représentés à l'Assemblée nationale et au Sénat et qui présentent une liste régulièrement enregistrée, au lieu d'une mise à disposition réservée aux partis auxquels se sont rattachées des listes de candidats dans au moins cinq circonscriptions.*

Le Gouvernement a tout d'abord écarté l'option qui aurait consisté à laisser inchangé l'article 19 de la loi du 7 juillet 1977.

En application de cet article, deux heures d'antenne sont mises à la disposition des partis et groupements représentés par des groupes parlementaires à l'Assemblée nationale et au Sénat, et réparties également entre ces partis et groupements. En outre, les autres partis et groupements, auxquels se sont rattachées des listes dans au moins cinq circonscriptions, disposent d'une heure, également répartie entre eux, sans que chacun puisse disposer de plus de cinq minutes. Des règles spécifiques à la campagne audiovisuelle outre-mer sont également prévues au troisième alinéa de l'article 19.

Le passage à une circonscription unique impose de modifier les règles relatives à la prise en compte des seuls partis et groupements politiques, au rattachement de listes dans au moins cinq circonscriptions et d'abroger le troisième alinéa relatif aux modalités spécifiques à la campagne audiovisuelle en outre-mer.

De plus, le Gouvernement entend tirer les conséquences de la décision n° 2017-651 QPC du 31 mai 2017 relative à la durée des émissions de la campagne audiovisuelle officielle en vue des élections législatives. Par cette décision, le Conseil constitutionnel a déclaré contraires à la Constitution les dispositions du code électoral qui conduisaient à octroyer aux partis et groupements qui ne sont pas représentés à l'Assemblée nationale un temps d'antenne manifestement hors de proportion avec leur représentativité et leur participation à la vie démocratique de la Nation (paragraphe II et III de l'article L. 167-1).

Les dispositions relatives à la campagne audiovisuelle pour les élections européennes étant très proches de celles en vigueur pour les élections législatives et en partie censurées, il est apparu nécessaire de tirer les conséquences de la décision susmentionnée en modifiant l'article 19. A défaut, ce dernier aurait encouru un risque non négligeable d'inconstitutionnalité au regard des principes d'expression pluraliste des opinions et de participation équitable des partis et groupements politiques à la vie démocratique de la Nation, garantis par le troisième alinéa de l'article 4 de la Constitution, et d'égalité devant le suffrage découlant de l'article 3 de la Constitution et de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen.

Ensuite, le Gouvernement a fait le choix de conserver deux principes :

- l'existence d'une campagne audiovisuelle officielle pour les élections européennes ;
- l'affectation d'une tranche du temps d'antenne aux partis et groupements représentés par des groupes parlementaires, ce qu'autorise le Conseil constitutionnel dans sa décision précitée : le législateur peut « *prendre en compte la composition de l'Assemblée nationale à renouveler et, eu égard aux suffrages qu'ils avaient recueillis, réserver un temps d'antenne spécifique à ceux des partis et groupements qui y sont représentés* » (considérant 8).

Le Gouvernement a ainsi écarté l'option qui aurait consisté à ne prévoir aucune prise en compte spécifique des partis et groupements représentés par des groupes parlementaires, ce qui aurait nié le rôle conféré aux partis et groupements politiques dans l'expression du suffrage par l'article 4 de la Constitution.

L'objectif du Gouvernement a été de répartir le temps d'émissions de manière équitable de façon à ce que les listes se voient attribuer une durée d'antenne correspondant à leur représentativité dans le paysage politique et la vie démocratique de la Nation. Leur soutien par des partis et groupements représentés à l'Assemblée nationale et au Sénat est précisément l'un des moyens de mesurer efficacement cette représentativité : les formations représentées dans les deux chambres peuvent être considérées comme disposant d'une audience nationale justifiant que soit mis à leur disposition un temps de parole sur le service public audiovisuel

Par ailleurs, l'option consistant à prendre en compte également à ce titre, les partis ou groupements représentés par des groupes au Parlement européen a été écartée notamment car elle n'aurait pas été à même de donner une image suffisamment actualisée du corps électoral en raison de l'antériorité de l'élection des représentants français au Parlement européen sur les élections législatives ou sénatoriales.

Le Gouvernement a ainsi opté pour un dispositif qui garantit le respect des deux conditions suivantes :

1. les règles d'attribution des durées d'émission ne doivent pas conduire à l'attribution d'un temps d'antenne disproportionné entre les listes soutenues par des partis et groupements non représentés au Parlement et les autres ;
2. la répartition du temps d'antenne entre listes non soutenues par des partis et groupements représentés au Parlement doit elle-même tenir compte de leur représentativité.



Partant de ces deux principes, la répartition du temps d'antenne sur les sociétés nationales de programme s'effectuerait de la manière suivante :

- au préalable, toutes les listes régulièrement enregistrées disposeraient a minima de **deux minutes** d'antenne, qu'elles soient ou non soutenues par des partis et groupements représentés à l'Assemblée nationale et au Sénat ;
- ensuite, **deux heures** d'émission seraient mises à disposition des listes soutenues par des partis et groupements représentés par des groupes parlementaires à l'Assemblée nationale et au Sénat<sup>11</sup>. Chaque liste concernée se verrait attribuer une fraction de ces deux heures proportionnelle au nombre de parlementaires de ces groupes à l'Assemblée nationale et au Sénat. Il s'agirait ainsi d'une **opération purement arithmétique** ;
- enfin, il reste à répartir une **heure supplémentaire** entre toutes les listes régulièrement enregistrées. Cette dernière répartition ferait office de **mécanisme de correction**, en permettant au Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) de corriger les effets de la répartition effectuée précédemment pour garantir le pluralisme des courants d'idées et d'opinions.

Certaines listes peuvent en effet se voir attribuer un temps très faible au regard de l'effectif de leur groupe bien que leur poids politique soit pourtant non négligeable. D'autres, au contraire, soutenues par un groupe numériquement important au Parlement, ne devront pas bénéficier de façon significative de temps supplémentaire au titre de la répartition de cette dernière heure afin de ne pas amplifier leur sur-représentation au Parlement.

Pour mettre en œuvre ce dispositif de correction, le CSA prendra en compte la répartition déjà effectuée au titre du temps d'antenne alloué aux listes soutenues par des partis représentés au Parlement, et fondera son action sur des critères inspirés du I bis de l'article 3 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel, dans sa version modifiée par la loi organique n° 2016-506 du 25 avril 2016 de modernisation des règles applicables à l'élection présidentielle. Ces critères sont les suivants :

- la représentativité des listes de candidats, appréciée, en particulier, en fonction des résultats obtenus aux plus récentes élections par les candidats de la liste ou par les partis et groupements politiques qui les soutiennent et en fonction des indications de sondages d'opinion ;
- la contribution de chaque liste de candidats et des partis ou groupements qui les soutiennent à l'animation du débat électoral.

Ces critères ont été validés par le Conseil constitutionnel à l'occasion de l'examen de la loi organique du 25 avril 2016. Cette rédaction permettra de tirer les conséquences des motifs qui avaient fondé la censure du Conseil de plusieurs dispositions de l'article

---

<sup>11</sup> Dans le système aujourd'hui en vigueur, chaque groupe parlementaire désigne un seul parti ou groupement en vue de la répartition des deux premières heures d'antenne, en vertu de l'article 8 du décret n°79-160. Ce principe n'est pas modifié, à ceci près que désormais, chaque groupe parlementaire désignera une seule liste et non un parti ou groupement.

L. 167-1 du code électoral. En ce sens, prendre en compte des critères comme la représentativité des listes et leur contribution à l'animation du débat électoral permettra précisément d'affecter des temps d'antenne différents entre elles.

Le choix a ainsi été fait de limiter la compétence du CSA à la correction (pour un tiers) de la répartition automatique (pour deux tiers) des durées d'émissions entre listes soutenues par un groupe parlementaire.

L'objet du dispositif retenu est ainsi de parvenir à un équilibre entre l'attribution de temps d'antenne aux listes soutenues par des formations représentées au Parlement, constituées et traduisant les principaux courants d'opinion, et le souci de ne pas exclure les organisations plus modestes ou émergentes de l'accès aux antennes, sans toutefois conduire à une multiplication des émissions, qui reflèteraient des courants très minoritaires dans le pays.

c) *Plafond des dépenses électorales porté à 9 200 000 € pour chaque liste de candidats.*

Tout d'abord, le plafond des dépenses électorales est porté à 9 200 000 euros pour chaque liste de candidats, ce qui équivaut à la multiplication par huit du plafond fixé par la loi du 7 juillet 1977 pour chaque liste au niveau d'une circonscription.

La fixation de ce nouveau plafond abroge la majoration de 10 % du précédent plafond qui était prévue par le décret n° 2009-370 du 1<sup>er</sup> avril 2009 portant majoration du plafond des dépenses électorales, sans, en application des dispositions de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012, qu'un nouveau décret ne puisse de nouveau le majorer avant l'année au titre de laquelle il sera constaté, dans les conditions prévues par le règlement (CE) n° 479/2009 du Conseil, un déficit public des administrations publiques nul.

Si le plafond avait été porté à huit fois le montant fixé par la loi du 7 juillet 1977 majoré par le décret de 2009, applicable lors des dernières élections européennes, il se serait élevé à 10 120 000 euros. Le projet de loi conduit donc à une baisse de 10% du plafond des dépenses électorales applicable dès la prochaine élection des représentants au Parlement européen.

Cette réduction se justifie par la double détermination du Gouvernement à s'engager dans la voie d'une maîtrise des dépenses publiques et à subordonner les conditions de financement de la vie politique à une exigence d'exemplarité renforcée, dans la continuité des lois organique et ordinaire n° 2017-1138 et 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique. Elle tient compte des économies d'échelle induites dans le cadre de la future campagne électorale par le passage de huit circonscriptions à une seule circonscription.

Ensuite, pour tirer les conséquences de la disparition de la circonscription outre-mer tout en tenant compte des contraintes spécifiques des déplacements dans les départements et collectivités d'outre-mer, le projet prévoit que le plafond des dépenses électorales donnant lieu au remboursement forfaitaire de l'Etat dans les conditions prévues par l'article L. 52-11 du code électoral sera augmenté, dans la limite de 2% de son montant, des frais de transport aérien, maritime et fluvial dûment justifiés, exposés par chaque liste de candidats, au départ et à destination des collectivités relevant des articles 73 et 74 de la Constitution et de la Nouvelle-Calédonie.

L'institution d'un encadrement spécifique (plafond majoré dans la limite de 2% du nouveau plafond, soit 184 000 euros) permet ainsi de favoriser les déplacements des candidats en outre-mer,

tout en régulant la dépense. Elle prévient également la pénalisation d'une liste qui serait entièrement composée de candidats ultramarins, comme ce fut le cas en 1999 lorsque le scrutin avait lieu dans le cadre d'une circonscription unique.

Le principe d'une augmentation encadrée du plafond ne soulève pas de question de constitutionnalité ni d'incompatibilité avec l'article 4 de l'Acte portant élection des membres du Parlement européen précité, en vertu duquel que chaque Etat membre peut fixer un plafond pour les dépenses des candidats relatives à la campagne électorale.

La disposition ainsi modifiée apparaît équilibrée, entre réduction du plafond global des dépenses électorales par rapport aux deux précédents scrutins, et possibilité encadrée de majorer ce plafond pour prendre en compte les contraintes particulières des déplacements ultramarins.

Enfin, le respect du plafond des dépenses électorales est contrôlé dans le cadre des élections européennes par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques de la même manière que pour les élections présidentielles, législatives, sénatoriales, régionales, départementales, municipales (communes de plus de 9 000 habitants), provinciales et territoriales.

Néanmoins, les élections européennes se distinguent par :

- le seuil de 3% des suffrages exprimés (et non de 5% pour les autres scrutins) nécessaire à atteindre pour être éligible au remboursement forfaitaire de l'Etat, en vertu de la loi du 7 juillet 1977 ;
- l'importance de l'implication des formations politiques, qui se traduit par une mutualisation fréquente des dépenses imposant un effort particulier d'appréciation des quote-parts retenues ;
- l'interdiction de financement par les partis politiques européens de campagnes électorales en France, conformément à l'article L. 52-8 du code électoral qui interdit tout financement par une personne morale étrangère.

**4.1.4** Le présent projet de loi vise également à compléter la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique pour tirer les conséquences nécessaires des nouvelles incompatibilités instituées par la loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique.

## **4.2 Impacts sur les candidats aux élections au Parlement européen**

Les candidatures devraient désormais être présentées au sein d'une seule et même liste à l'échelle du territoire national. Les partis politiques seraient ainsi affranchis de l'obligation de procéder à des désignations de candidats dans une circonscription délimitée.

Le risque d'éviction des partis dont l'audience est concentrée sur une circonscription est tempéré par le constat qu'aucun représentant français au Parlement européen n'a été élu avec la nuance « régionaliste ».

En outre, le projet envisagé ne devrait pas avoir pour effet de modifier significativement la coloration politique des représentants français au Parlement européen dès lors que le seuil d'accès à

la répartition des sièges resterait au niveau actuel de 5% des suffrages exprimés (article 3 de la loi du 7 juillet 1977).

### **4.3 Impact sur les services de l'Etat**

L'impact sur les services de l'Etat serait faible dans la mesure où les dispositions en vigueur prévoient déjà la centralisation au ministère de l'intérieur du dépôt des listes et de l'enregistrement des candidatures (article 9 de la loi de 1977).

## **V. Consultations menées**

Le Président de la République a reçu, au cours du mois de novembre 2017, le Président du Sénat et le Président de l'Assemblée Nationale ainsi que les responsables de l'ensemble des partis et mouvements politiques nationaux représentés au Parlement, pour les consulter sur les modalités d'organisation des élections européennes de 2019.

## **VI. Modalités d'application**

Le présent projet de loi entrera en vigueur à l'occasion du prochain renouvellement du Parlement européen, prévu en mai ou juin 2019.

Il aura pour corollaire la modification de deux décrets :

a) le décret n°79-160 du 28 février 1979 portant application de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen. Ce dernier prévoit en effet des dispositions adaptées au découpage en plusieurs circonscriptions en matière de déclarations de candidature et de propagande notamment (articles 6, 6-1, 7, 27), et en particulier à la circonscription outre-mer (articles 3, 4, 6).

b) le décret n°2014-378 du 28 mars 2014 fixant le nombre de sièges et le nombre de candidats par circonscription pour l'élection des représentants au Parlement européen, qu'il faut adopter au plus tard à la date de convocation des électeurs en application de l'article 4 de la loi du 7 juillet 1977.

Il entraînera également l'abrogation du décret n° 2009-370 du 1<sup>er</sup> avril 2009 portant majoration du plafond des dépenses électorales.

S'agissant de l'article du projet de loi visant à compléter la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique pour tirer les conséquences nécessaires des nouvelles incompatibilités instituées par la loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique, il s'appliquera dans les mêmes conditions de temps que la disposition nouvelle de l'article 11 de la loi du 11 octobre 2013 précitée qu'elle modifie.