

**Projet de loi
autorisant l'approbation de la décision (UE, EURATOM) 2018/994 du Conseil
du 13 juillet 2018 modifiant l'acte portant élection des membres du Parlement
européen au suffrage universel direct, annexé à la décision 76/787/CECA,
CEE, Euratom du Conseil du 20 septembre 1976**

NOR : EAEJ1824884L/Bleue-1

ÉTUDE D'IMPACT

I- Situation de référence

Les premières élections au suffrage universel direct au Parlement européen ont été organisées en 1979. Depuis lors, le Parlement européen est devenu le lieu d'expression démocratique de l'Union européenne et ses pouvoirs se sont renforcés au fil des révisions successives des traités. Il est ainsi devenu, avec la généralisation de la procédure législative ordinaire (codécision), le véritable « co-législateur », à égalité avec le Conseil, dans la grande majorité des politiques de l'Union. Le Parlement européen exerce également des fonctions de contrôle politique et consultatives ; il élit le président de la Commission, se prononce par un vote d'approbation sur le collège des Commissaires et peut adopter une motion de censure à l'encontre de celui-ci.

Les élections au Parlement européen représentent ainsi un moment important de la vie démocratique de l'Union. Paradoxalement, le niveau de participation des citoyens de l'Union européenne a cependant connu une érosion progressive à chacune des élections au Parlement européen. Dans ce contexte, marqué par ailleurs par le retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne, il apparaît indispensable de renforcer la légitimité et la représentativité du Parlement européen, en rendant le processus électoral plus transparent et en soulignant le caractère européen.

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. A cet égard, l'objectif fixé dès le traité de Rome est d'instaurer une « procédure uniforme dans tous les États membres » pour l'élection au suffrage universel direct des membres du Parlement européen (article 138, TCE¹).

¹ Article 138 TCE :

1. L'Assemblée est formée de délégués que les Parlements sont appelés à désigner en leur sein selon la procédure fixée par chaque État membre.

2. Le nombre de ces délégués est fixé ainsi qu'il suit :

Belgique 14 ; Allemagne 36 ; France 36 ; Italie 36 ; Luxembourg 06 ; Pays-Bas 14.

3. L'Assemblée élaborera des projets en vue de permettre l'élection au suffrage universel direct selon une procédure uniforme dans tous les États membres. Le Conseil statuant à l'unanimité arrêtera les dispositions dont il recommandera l'adoption par les États membres, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.

Traité instituant la Communauté économique européenne et documents annexes :

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:11957E/TXT&from=FR>

Loi n° 57-880 du 2 août 1957 autorisant le Président de la République à ratifier : 1° le traité instituant une Communauté économique européenne et ses annexes ; 2° le traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique ; 3° la convention relative à certaines institutions communes aux communautés européennes, signés à Rome le 25 mars 1957 : https://www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?id=JORFTEXT000000315624

Ces dispositions communes sont fixées par l'acte portant élection des représentants au Parlement européen au suffrage universel direct, annexé à la décision 76/787/CECA, CEE, Euratom du Conseil du 20 septembre 1976, ci-après « acte électoral de 1976 »². Son entrée en vigueur avait requis l'approbation de chaque État membre selon ses règles constitutionnelles, conformément à l'article 138 TCE. En France, la loi n° 77-680 du 30 juin 1977 a autorisé l'approbation des dispositions annexées à la décision du Conseil des communautés européennes du 20 septembre 1976 et relatives à l'élection des représentants au Parlement européen³.

Initialement, l'acte électoral se bornait à fixer certaines dispositions communes : élection au suffrage universel direct, durée de législature, interdiction du mandat impératif, modalités de fixation de la date du scrutin, certaines incompatibilités de mandat, interdiction du double vote. Jusqu'à la révision de 2002, l'acte incluait également la répartition par État membre des sièges au Parlement européen, par ailleurs fixée par le traité. Il a ainsi fait l'objet de modifications techniques visant à actualiser cette répartition à l'occasion des élargissements de 1981⁴, 1986⁵ et 1995⁶ ainsi que de la réunification allemande⁷.

En 1997, le traité d'Amsterdam a complété l'article 138, paragraphe 3 du TCE : « *le Parlement européen élabore un projet en vue de permettre l'élection au suffrage universel direct selon une procédure uniforme dans tous les États membres ou conformément à des principes communs à tous les États membres* » (devenu article 190, paragraphe 4, TCE⁸). Cette modification répondait à la difficulté éprouvée à trouver un consensus sur une procédure uniforme, et au constat que celle-ci serait plus facilement réalisée par un processus par étapes et qu'il convenait donc d'abord d'harmoniser certains éléments essentiels de la procédure. Cet article est repris à l'identique dans le traité de Nice⁹.

En tenant compte de ces nouvelles dispositions, la décision du Conseil du 25 juin 2002 et du 23 septembre 2002¹⁰ a modifié l'acte électoral afin d'y inscrire certains principes communs : scrutin de type proportionnel ; caractère « universel, direct, libre et secret » du suffrage ; faculté pour les États membres de constituer des circonscriptions territoriales sans porter atteinte au caractère proportionnel du scrutin ; faculté de fixer un seuil minimal pour l'attribution des sièges, plafonné à 5 % ; incompatibilité entre mandats de parlementaire national et de membre du Parlement européen.

En dépit de l'introduction de ces principes communs minimaux, la diversité des modes de scrutin est demeurée une réalité au sein de l'Union. Aussi le traité de Lisbonne a-t-il conservé l'objectif d'une plus grande harmonisation en maintenant les mêmes dispositions moyennant des modifications rédactionnelles : « *Le Parlement européen élabore un projet en vue d'établir les dispositions nécessaires pour permettre l'élection de ses membres au suffrage universel direct selon une procédure uniforme dans tous les États membres ou conformément à des principes communs à tous les États membres.* » (Article 223, paragraphe 2, 1^{er} alinéa, TFUE¹¹). La procédure d'adoption reste également essentiellement inchangée : « *Le Conseil, statuant à l'unanimité conformément à une procédure législative spéciale et après approbation du Parlement européen, qui se prononce à la majorité des membres qui le composent, établit les dispositions nécessaires. Ces dispositions entrent en vigueur après leur approbation par les États membres, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.* » (Article 223, paragraphe 2, 2^e alinéa, TFUE).

² [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:01976X1008\(01\)-20020923&from=FR](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:01976X1008(01)-20020923&from=FR)

³ <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006068596&dateTexte=20180820>

⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:11979H010>

⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:11985I010>

⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:11994N011>

⁷ <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000005615258&dateTexte=20161214>

⁸ <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000378226&categorieLien=id>

⁹ <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000776590&categorieLien=cid>

¹⁰ <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2004/6/7/MAEJ0430042D/jo/texte>

¹¹ <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000021368559>

La présente décision du Conseil modifiant l'acte électoral européen vise à ainsi renforcer les principes communs à travers notamment une requalification du mandat de député, la mise en place d'un seuil minimal obligatoire pour les grandes circonscriptions et des mesures pour rendre le scrutin plus crédible et transparent.

II – Historique des négociations

Conformément à l'article 223 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, le Parlement européen a adopté le 11 novembre 2015 une résolution¹² en vue de modifier l'acte électoral européen. Dans ce document, le Parlement européen avait formulé des propositions ambitieuses pour renforcer les principes communs pour les élections au Parlement européen, notamment l'introduction d'un article 2 *bis* prévoyant la création d'une « circonscription électorale commune » dans laquelle les candidats auraient été élus sur la base de listes transnationales « emmenées par le candidat ou la candidate de chaque famille politique à la présidence de la Commission ». Les parlements nationaux de plusieurs États membres ont souhaité transmettre un avis sur la proposition du Parlement européen, pour critiquer une proposition qui ne respectait pas le principe de subsidiarité selon eux : Suède (Riksdag), Royaume-Uni (Chambre des communes et Chambre des lords), Luxembourg (Chambre des députés), Pays-Bas (Première Chambre et Seconde Chambre), France (Sénat).

Au Conseil, les négociations ont initialement peu avancé en raison du caractère difficilement conciliable des traditions électorales de l'ensemble des États membres et de la grande sensibilité politique des questions liées au droit électoral.

Les discussions au Conseil ont repris après que les débats sur l'avenir de l'Union européenne ont mis en lumière l'urgence de donner un nouvel élan démocratique à l'Union européenne, à la suite du référendum sur le retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne en juin 2016, ainsi que dans la perspective des prochaines élections au Parlement européen en 2019.

Par ailleurs, l'article 2 bis prévoyant la création d'une « circonscription électorale commune » n'a pas été retenu par le Conseil, et le Parlement européen lui-même ne s'est finalement pas accordé sur l'idée d'attribuer des sièges à une circonscription européenne dans son rapport d'initiative législative sur la composition du Parlement européen pour la législature 2019-2024, adopté le 7 février 2018¹³. Lors de leur réunion informelle du 23 février 2018, les chefs d'Etat et de Gouvernement sont convenus d'y revenir ultérieurement en vue des élections de 2024.

La reprise des négociations au Conseil et la restriction du champ de la modification de l'acte électoral ont permis un accord entre le Conseil et le Parlement européen sur un projet de décision en juin 2018. Le texte a été approuvé par le Parlement européen lors de sa séance plénière du 4 juillet 2018¹⁴ puis adopté par le Conseil dans sa décision (UE, Euratom) 2018/994 du 13 juillet 2018 modifiant l'acte portant élection des représentants au Parlement européen au suffrage universel direct, un peu moins d'un an avant les élections au Parlement européen de 2019.

III - Objectifs de la décision

Les États membres ont souhaité relancer les négociations sur la réforme de l'acte électoral de 1976 initiée en 2015 par le Parlement européen pour redynamiser le projet européen dans le contexte du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne et pour rendre le processus électoral plus transparent en vue de favoriser la participation aux élections au Parlement européen.

¹² <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2015-0395+0+DOC+XML+V0//FR>

¹³ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2015-0395+0+DOC+XML+V0//FR>

¹⁴ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P8-TA-2018-0282&format=XML&language=FR>

La décision du Conseil modifiant l'acte électoral de 1976 prévoit huit modifications visant à renforcer les principes communs qui régissent les élections au Parlement européen :

1. Qualification du mandat électoral européen (article 1^{er}) : il est désormais précisé que les membres du Parlement européen sont les « *représentants des citoyens de l'Union* » (reprise de l'expression figurant à l'article 14, paragraphe 2, TUE) ;
2. Mise en place d'un seuil minimal obligatoire pour l'attribution des sièges, compris entre 2 et 5 % des suffrages exprimés dans les circonscriptions comptant plus de 35 sièges (article 3 modifié) ;
Ce seuil électoral permettra d'harmoniser les conditions du scrutin électoral dans les États membres, et de faciliter le processus législatif au Parlement européen, en favorisant l'émergence de groupes politiques d'une taille significative. A titre d'exemple, le droit électoral allemand ne prévoit pas à ce jour de seuil électoral pour les élections européennes, alors que l'Allemagne est l'État membre disposant du plus grand nombre de sièges au Parlement européen ;
3. Fixation d'une date limite pour le dépôt des candidatures (nouvel article 3 *bis*), au plus tard trois semaines avant le début de la période électorale définie par l'article 10, paragraphe 1^{er}, de l'acte électoral de 1976 ;
4. Faculté accordée aux États membres de faire apparaître sur les bulletins de vote le nom ou le logo du parti politique européen auquel est affilié le candidat ou la liste de candidats (nouvel article 3 *ter*).
5. Organisation possible dans les États membres de votes par correspondance, électronique ou par internet (nouvel article 4 *bis*) ;
6. Instauration de sanctions dissuasives visant à lutter contre le double vote aux élections au Parlement européen (article 9 modifié) ; cette mesure rendra le scrutin plus crédible et plus transparent pour les citoyens européens ;
7. Mise en place dans les États membres de mesures permettant à leurs ressortissants résidant dans un pays tiers de participer aux élections au Parlement européen (nouvel article 9 *bis*) ;
8. Désignation par les États membres d'une autorité chargée des échanges sur les données relatives aux électeurs et aux candidats (nouvel article 9 *ter*).

IV - Conséquences estimées de la mise en œuvre de la décision

La présente décision n'emporte pas d'incidences économique, financière ou sociale, et n'a pas d'impact environnemental. En revanche, des conséquences juridiques et administratives méritent d'être soulignées.

1. Conséquences juridiques

- *Articulation avec le droit de l'Union européenne*

La décision (UE, Euratom) 2018/994 du Conseil du 13 juillet 2018 modifiant l'acte portant élection des représentants au Parlement européen au suffrage universel direct est conforme aux traités, et notamment les articles 9, 10 et 14 et l'article 17, paragraphe 7, du traité sur l'Union européenne¹⁵, les articles 22 et 223, paragraphe 1, et 225 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, ainsi qu'à l'article 2 du protocole n° 1 sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne¹⁶.

En particulier, l'article 223 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne confère au Parlement européen le droit d'engager la réforme de sa procédure électorale dans le but d'établir une procédure uniforme dans tous les États membres ou une procédure fondée sur des principes communs à tous les États membres, et d'y donner son approbation.

¹⁵ https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0002.02/DOC_1&format=PDF

¹⁶ https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:07cc36e9-56a0-4008-ada4-08d640803855.0009.02/DOC_8&format=PDF

Par le passé, l'acte électoral a été modifié à cinq reprises. Les traités d'adhésion correspondant aux élargissements de 1981, 1986 et 1995 ont modifié l'acte électoral pour y actualiser la répartition des sièges au Parlement européen. La réunification allemande a également nécessité une pareille actualisation qui a fait l'objet d'une décision du Conseil du 1^{er} février 1993. Enfin, la décision 2002/772/CE, Euratom du Conseil du 25 juin 2002 et du 23 septembre 2002¹⁷ représente la seule révision substantielle de l'acte électoral jusqu'à la présente décision.

- *Articulation avec le droit interne*

D'une manière générale, la ratification de l'acte électoral n'appelle pas de nouvelle modification des normes applicables aux prochaines élections au Parlement européen en droit interne, récemment modifié par la loi n° 2018-509 du 25 juin 2018 relative à l'élection des représentants au Parlement européen qui a modifié la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 et rétabli une circonscription électorale unique. Plus précisément, les mesures de la présente décision s'articulent avec le droit interne de la manière suivante :

✓ L'**article 1^{er}** modifié, qui qualifie le mandat électoral européen, apparaît essentiellement déclaratif.

La loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 modifiée relative à l'élection des représentants au Parlement européen¹⁸ fait référence à « l'élection des représentants au Parlement européen », formule couramment résumée sous la forme « d'élections européennes ». La nouvelle formule « représentants des citoyens de l'Union » ne comporte pas de conséquence normative directe autre que la dénomination du mandat. Tout au plus pourrait-on envisager d'introduire à l'avenir, dans la loi du 7 juillet 1977, une mention itérative sans pour autant que cette modification ne comporte de conséquences juridiques concrètes.

Dans la perspective des prochaines élections au Parlement européen de mai 2019, cette disposition déclarative ne devrait pas comporter d'autre conséquence juridique que l'éventuelle actualisation de la mention faite aux références à ce mandat dans divers documents et supports administratifs tels que mémentos, aide-mémoires et documents d'information.

✓ Le nouvel **article 3** précise la portée de l'obligation pour chaque État membre de fixer un seuil minimal pour l'attribution de sièges aux listes de candidats. Il maintient le seuil facultatif de 5 % au maximum prévu par l'acte électoral de 1976. Il ajoute un seuil obligatoire compris entre 2 et 5 % des suffrages exprimés pour les circonscriptions comptant plus de 35 sièges, ce qui est le cas de la circonscription unique française.

L'article 3 de la loi du 7 juillet 1977 a toujours fixé ce seuil à 5 % des suffrages exprimés que la France ait comporté une ou plusieurs circonscriptions électorales. Le retour à la circonscription unique opérée par la loi n° 2018-509 du 25 juin 2018 n'a pas modifié ce seuil minimal requis pour prendre part à la répartition des sièges.

Au surplus, ce seuil a été retenu dès l'origine en cohérence avec les autres élections françaises au scrutin de liste. A titre d'exemples comparatifs, les références en vigueur du code électoral peuvent être invoquées à cet effet :

Elections	Articles du code électoral¹⁹
Elections municipales (communes de 1 000 habitants et plus)	L. 262
Elections métropolitaines de Lyon	L. 224-6
Elections régionales	L. 338
Elections à l'assemblée de Corse	L. 366
Elections à l'assemblée de Guyane	L. 558-4
Elections à l'assemblée de Martinique	L. 558-8

¹⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32002D0772&from=FR>

¹⁸ <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006068600>

¹⁹ https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?jsessionid=0E62103FC27706FE57FA39D7B4718AEC.tplgfr41s_2?idSectionTA=LEGISCTA000006148485&cidTexte=LEGITEXT000006070239&dateTexte=20180808

Pour les élections au Parlement européen, ce seuil s'applique exclusivement à la répartition des sièges. Il n'emporte pas d'autre conséquence. Par exemple, le droit à remboursement des frais de campagne officielle ou des dépenses électorales est ouvert aux listes ayant recueilli au moins 3 % des suffrages exprimés²⁰.

✓ Le nouvel **article 3 bis** fixe une date limite pour le dépôt des candidatures, au plus tard trois semaines avant le début de la période électorale, elle-même définie par référence à l'article 10, paragraphe 1, de l'acte électoral de 1976. Il s'agit de la date du scrutin décidée d'un commun accord au niveau européen puis précisée par l'autorité compétente de chaque État membre à l'intérieur d'une même période débutant le jeudi matin et s'achevant le dimanche suivant en fonction de la date choisie en commun.

L'article 10 de la loi du 7 juillet 1977 fixe la date limite pour le dépôt des candidatures au quatrième vendredi précédant le jour du scrutin, c'est-à-dire au plus tard vingt-quatre heures avant le délai ultime institué au niveau européen. Elle est donc déjà conforme aux prescriptions de l'acte électoral. Il n'est pas envisagé de modifier cette échéance.

✓ Le nouvel **article 3 ter** prévoit la possibilité de faire apparaître sur les bulletins de vote le nom ou le logo du parti politique européen auquel est affilié le candidat ou la liste de candidats. Il s'agit d'une faculté accordée aux États membres, qui demeurent souverains en la matière.

Le droit électoral français est relativement pragmatique en matière de logos ou d'emblèmes. L'usage des emblèmes politiques a certes pu être réglementé dans le passé. Mais le législateur a mis fin depuis longtemps à cet encadrement. Ainsi, le I de l'article 1^{er} de la loi n° 88-1262 du 30 décembre 1988 modifiant diverses dispositions du code électoral et du code des communes relatives aux procédures de vote et au fonctionnement des conseils municipaux²¹, a inséré dans le code électoral un article L. 52-3²², applicable aux élections au Parlement européen, ainsi libellé : « *Chaque candidat ou liste de candidats peut faire imprimer un emblème sur ses bulletins de vote.* ». Cette disposition est suffisamment large pour pouvoir assimiler à un emblème un logo de campagne, des armoiries, un slogan assorti ou non de mentions nominatives ou résumées (initiales, acronymes, etc.) comportant ou non des symboles ou des motifs décoratifs, voire un ensemble d'emblèmes en cas de candidatures coalisées.

L'article L. 52-3 permet donc de faire apparaître le nom ou le logo du parti politique européen auquel est affiliée la liste de candidats sur les bulletins de vote. Toutefois, cette faculté s'exerce sans préjudice de l'article R. 30 du code électoral²³, qui s'applique aux élections au Parlement européen comme à toutes les autres élections au suffrage universel. Cette disposition réglementaire particulière concerne surtout les modalités de prise en charge par l'État des frais d'impression des bulletins de vote engagés par les candidats. Elle subordonne le remboursement de ces bulletins de vote à l'usage d'une couleur d'encre uniforme. Cette disposition peut indirectement concerner les emblèmes ou logos de partis européens. En d'autres termes, un emblème européen pourra être reproduit sur les bulletins de vote à condition de l'être dans la couleur d'impression des noms des candidats, faute de quoi aucun remboursement ne sera pris en charge.

Cette disposition vaut pour tous les emblèmes, qu'ils soient nationaux ou régionaux, et pour l'ensemble des élections au suffrage universel. Elle ne revêt donc nul aspect discriminatoire pour le scrutin européen. C'est pourquoi il n'est pas envisagé d'y apporter une dérogation pour les emblèmes de partis européens.

²⁰ Article 18 de la loi du 7 juillet 1977 modifiée.

²¹ <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000321643>

²² https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?jsessionid=0E62103FC27706FE57FA39D7B4718AEC.tplgr41s_2?cidTexte=LEGITEXT00006070239&idArticle=LEGIARTI000006353108&dateTexte=20180808&categorieLien=id#LEGIARTI000006353108

²³ <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?cidTexte=LEGITEXT000006070239&idArticle=LEGIARTI000006354476&dateTexte=&categorieLien=cid>

- ✓ Le nouvel **article 4 bis** donne aux États membres la possibilité de prévoir le vote par correspondance, le vote électronique ou le vote par internet lors des élections au Parlement européen. Ces dispositions n'ont toutefois pas de caractère obligatoire. Elles nécessiteraient, avant une mise en œuvre éventuelle en France, une réflexion approfondie sur les mesures à prendre pour renforcer la sécurité et la sincérité du vote électronique dans un contexte de cyber menace renforcée et pour lutter contre le double vote.

Le législateur national ne s'interdit pas *a priori* d'explorer plus avant de tels développements pour compléter la législation électorale en vigueur dans le sens envisagé par l'acte électoral. L'article L. 57-1 du code électoral²⁴ permet d'utiliser des machines à voter dans certains bureaux de vote, sous réserve d'une autorisation délivrée par les autorités préfectorales. Le recours aux machines à voter a connu une vogue certaine dans les années 2000, suivie d'un reflux plus récent non moins marqué. Sans en interdire l'usage, la France n'envisage pas à court terme de développer ce moyen de comptabiliser les suffrages.

Le vote par internet est limité aux élections se déroulant dans des circonscriptions comprenant uniquement des électeurs établis hors de France (article L. 330-13 du code électoral²⁵). Cette modalité de vote se justifie par les distances considérables qui peuvent séparer les électeurs français expatriés des bureaux de vote. Il n'est pas envisagé à ce stade de l'étendre aux élections au Parlement européen. En effet, le risque de failles techniques et d'intrusion informatique est particulièrement élevé s'agissant du vote par internet, dans un contexte de cybermenace accru depuis les élections américaines de 2016. Cette menace cyber se doublerait par ailleurs d'un risque juridique si le vote électronique était déployé au sein d'une circonscription nationale. En cas d'atteinte avérée à la régularité et à la sincérité du scrutin liée à une cyber-attaque, le juge pourrait être conduit à annuler la totalité des opérations de vote. Cet effet de contagion est nécessairement contenu lorsque le vote électronique est circonscrit aux seules circonscriptions électorales des Français de l'étranger.

Le vote par correspondance sous pli fermé a été longtemps autorisé pour les élections au suffrage universel jusqu'à sa suppression complète par l'article 10 de la loi n° 75-1329 du 31 décembre 1975 modifiant certaines dispositions du code électoral²⁶. Toutefois, par dérogation à cette interdiction générale, le vote par correspondance postale subsiste de manière restrictive pour certaines élections hors de France (cf. code électoral, article L. 330-13 précité).

De manière générale, la préférence a cependant été donnée depuis plusieurs années à l'extension du vote par procuration (cf. code électoral, articles L. 72 à L. 78²⁷) qui offre d'autres garanties de fiabilité et bénéficie d'une réelle popularité auprès des électeurs (plus de 2 millions de procurations ont été établies en 2017 pour l'ensemble des scrutins).

- ✓ L'**article 9** prévoit d'établir des sanctions dissuasives visant à lutter contre le double vote aux élections au Parlement européen. Cette infraction est punie en droit interne par la loi du 7 juillet 1977 (article 2-8), qui prévoit l'application des peines prévues par l'article L. 92²⁸ du code électoral : un emprisonnement de six mois à deux ans et une amende de 15 000 €.

Ce dispositif pénal est rendu applicable outre-mer par l'effet de l'article L. 388 du code électoral²⁹.

24

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?cidTexte=LEGITEXT000006070239&idArticle=LEGIARTI000006353158&dateTexte=&categorieLien=cid>

25

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?cidTexte=LEGITEXT000006070239&idArticle=LEGIARTI000020931358&dateTexte=&categorieLien=cid>

²⁶ https://www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?id=JORFTEXT00000521786

27

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?idArticle=LEGIARTI000006354586&idSectionTA=LEGISCTA000006164083&cidTexte=LEGITEXT000006070239>

28

https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do;jsessionid=FA9527EC31C3B5282F72723359EB4AFE.tplgfr43s_2?idArticle=LEGIARTI000006353219&cidTexte=LEGITEXT000006070239&dateTexte=20180810&categorieLien=id&oldAction=

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?cidTexte=LEGITEXT000006070239&idArticle=LEGIARTI000006353221>

29

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?cidTexte=LEGITEXT000006070239&idArticle=LEGIARTI000006354074&dateTexte=&categorieLien=cid>

Ce même dispositif est applicable si les faits délictueux sont commis hors de France. Les infractions sont alors poursuivies et réprimées comme si elles avaient été commises sur le territoire de la République, ainsi qu'en dispose l'article 16 de la loi organique n° 76-97 du 31 janvier 1976³⁰ relative aux listes électorales consulaires et au vote des Français établis hors de France pour l'élection du Président de la République. Cette disposition est rendue applicable aux élections européennes par l'article 23 de la loi du 7 juillet 1977.

Cet ensemble de dispositions, du reste également applicable aux autres élections au suffrage universel, paraît suffisant du point de vue pénal.

Il y a lieu de préciser que, pour cette élection comme pour les autres au suffrage universel, en cas de constat de votes multiples d'un même électeur, l'autorité chargée de proclamer les résultats dispose, dès lors que les faits constatés lui paraissent suffisamment établis, de la possibilité de modifier les résultats de l'élection en conséquence, et ce, sous réserve du contrôle ultérieur du juge de l'élection.

✓ Le nouvel **article 9 bis** encourage les États membres à prendre les mesures nécessaires pour permettre à leurs citoyens résidant dans un pays tiers de participer aux élections au Parlement européen. La loi du 7 juillet 1977 modifiée permet déjà aux Français établis hors de France de voter aux élections au Parlement européen.

A l'origine, les Français établis hors de France prenaient part à l'élection des membres du Parlement européen dans les conditions prévues par la loi organique précitée du 31 janvier 1976, à laquelle renvoyait l'article 23 de la loi du 7 juillet 1977. A cette époque, les parlementaires européens étaient élus dans une circonscription unique. La loi n° 2003-327 du 11 avril 2003 relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen ainsi qu'à l'aide publique aux partis politiques³¹, qui a défini sur le territoire national huit circonscriptions électorales propres aux élections au Parlement européen, a abrogé l'article 23 de la loi du 7 juillet 1977, supprimant la possibilité pour les Français établis hors de France de voter. Cette possibilité de prendre part au vote a toutefois été rétablie par la loi n° 2011-575 du 26 mai 2011 relative à l'élection des représentants au Parlement européen³², qui a rattaché les suffrages exprimés hors de France à ceux de la circonscription Ile-de-France. Cette modification a été mise en œuvre lors des dernières élections au Parlement européen de mai 2014.

La loi précitée du 25 juin 2018, tout en supprimant les huit circonscriptions, a eu pour effet de revenir à la situation initiale de la loi du 7 juillet 1977.

Pour mémoire, les Français établis hors de France peuvent se trouver dans deux situations différentes :

a) Ceux établis dans un État membre de l'Union européenne : ils ont la possibilité, à leur convenance, soit de voter pour une des listes candidates en France dans les conditions prévues par la loi organique du 31 janvier 1976 précitée, soit de voter pour les listes candidates dans leur État de résidence à la condition préalable d'être inscrits sur une liste électorale complémentaire dans les conditions prévues par la législation de cet État de résidence.

a) Ceux qui sont établis dans un État non membre de l'Union européenne : la loi organique précitée leur permet de voter soit à l'urne dans l'un des bureaux de vote installés dans les ambassades et postes consulaires, soit par procuration, c'est-à-dire en confiant le soin de voter à leur place à une personne de leur choix inscrite sur la même liste électorale.

✓ Le nouvel **article 9 ter** demande aux États membres de désigner une autorité chargée des échanges sur les données relatives aux électeurs et les candidats.

³⁰ <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000510005>

Article 16 (Modifié par [Loi n°2005-821 du 20 juillet 2005 - art. 1 JORF 22 juillet 2005 rectificatif JORF 23 juillet 2005 en vigueur le 1er janvier 2006](#)) :

Les dispositions du chapitre VII du titre Ier du livre Ier du code électoral sont applicables.

Les infractions définies à ce chapitre sont poursuivies et réprimées comme si elles avaient été commises sur le territoire de la République. Ces infractions peuvent être constatées par l'ambassadeur ou le chef de poste consulaire, selon le cas, ou par leur représentant. Le procès-verbal, qui fait foi jusqu'à preuve contraire, est transmis sans délai à l'autorité judiciaire compétente.

³¹ <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000237704>

³² <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000024072740&categorieLien=id>

Cette désignation est déjà intervenue en droit interne français. Elle résulte des dispositions du décret n° 79-160 du 28 février 1979³³ modifié pris pour l'application de la loi du 7 juillet 1977. Ses articles 2-1 et 2-2 désignent l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) pour l'échange d'informations relatives aux électeurs.

L'article 5-1 du même décret désigne le ministère de l'intérieur en tant qu'autorité chargée d'assurer l'information des États membres de l'Union européenne :

- sur l'éventuelle inéligibilité de ressortissants français candidats dans un État membre de l'Union européenne autre que la France ;
- sur l'identité de leurs ressortissants candidats en France en application de la loi du 7 juillet 1977.

L'article 9 *ter* prévoit également que, sans préjudice du droit national, l'autorité désignée (Insee et ministère de l'Intérieur dans le cas de la France) commence à transmettre à ses homologues, au plus tard six semaines avant le premier jour de la période électorale visée, les données indiquées dans la directive 93/109/CE³⁴ du Conseil concernant les citoyens de l'Union qui sont inscrits sur le registre électoral ou se portent candidats dans un État membre dont ils ne sont pas ressortissants. Cette disposition demande aux autorités précitées de commencer à transmettre ces données au plus tard six semaines avant le scrutin. Etant donné que le dépôt des déclarations de candidatures est possible en France jusqu'au quatrième vendredi précédant le scrutin et que les électeurs pourront s'inscrire sur les listes électorales, *a fortiori* les listes électorales complémentaires, jusqu'au sixième vendredi précédant le scrutin en application de la réforme de la gestion des listes électorales détaillée *infra* (à titre transitoire jusqu'au 31 mars en 2019 pour le scrutin européen), il ne sera pas possible pour l'Insee et le ministère de l'intérieur de commencer à transmettre à leurs homologues des données consolidées et complètes six semaines avant le scrutin. Néanmoins, cette disposition s'appliquant « *sans préjudice des dispositions nationales sur l'inscription des électeurs au registre électoral et sur le dépôt des candidatures* » (paragraphe 2), il apparaît que le législateur européen a voulu ici encourager les États membres à échanger ces informations au plus tôt sans pour autant remettre en cause leur droit national. Il n'est donc pas nécessaire de modifier le droit français en la matière. Cependant, les autorités françaises s'engagent à transmettre au plus tôt à leurs homologues les informations concernant les citoyens de l'Union qui sont inscrits sur les listes électorales complémentaires en France ou qui se portent candidats dans la circonscription unique nationale.

Le règlement n° 2016/679³⁵, dit règlement général sur la protection des données (RGPD), est entré en vigueur le 25 mai 2018. Il permet de garantir le même niveau de protection des données à caractère personnel dans l'ensemble des États membres, y compris en ce qui concerne les données traitées par des autorités publiques.

La gestion des listes électorales a fait l'objet en France d'une réforme profonde à la suite de trois lois du 1^{er} août 2016 :

- la loi organique n° 2016-1046 rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales des ressortissants d'un État membre de l'Union européenne autre que la France pour les élections municipales³⁶ ;

³³ <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006062990&dateTexte=20180619>

³⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:31993L0109&from=FR>

³⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/ALL/?uri=celex%3A32016R0679>

La loi [Informatique et Libertés](#) et son [décret d'application](#) ont été modifiés afin de mettre en conformité le droit national avec le cadre juridique européen. Ces textes permettent la mise en œuvre concrète du [Règlement général sur la protection des données \(RGPD\)](#) et de la [Directive « police-justice »](#), applicable aux fichiers de la sphère pénale.

Décret n° 2018-687 du 1^{er} août 2018 pris pour l'application de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, modifiée par la loi n° 2018-493 du 20 juin 2018 relative à la protection des données personnelles

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000037277401&fastPos=1&fastReqId=869576207&categorieLien=cid&oldAction=rechTexte>

Loi n° 2018-493 du 20 juin 2018 relative à la protection des données personnelles :

<https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2018/6/20/JUSC1732261L/jo/texte>

³⁶ <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000032958046>

- la loi organique n° 2016-1047 rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales des Français établis hors de France³⁷ ;
- la loi ordinaire n° 2016-1048³⁸ rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales.

Toutes entrent en vigueur au 1^{er} janvier 2019. Au niveau réglementaire, entre autres dispositions d'application, est intervenu le décret n° 2018-343 du 9 mai 2018³⁹ portant création du traitement automatisé de données à caractère personnel permettant la gestion du répertoire électoral unique pris en application des dispositions du I de l'article 2 et de l'article 7 de la loi n° 2016-1048 du 1^{er} août 2016 rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales. Ce texte a été pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (délibération n° 2017-292 du 16 novembre 2017 portant avis sur un projet de décret portant application des articles L. 16 et L. 38 du code électoral et création du traitement automatisé de données à caractère personnel permettant de gérer le « répertoire électoral unique » publiée au *Journal officiel* du 12 mai 2018⁴⁰).

2. Conséquences administratives

La présente décision comporte plusieurs dispositions normatives qui concernent pour l'essentiel la procédure applicable à l'élection des représentants au Parlement européen. A des titres divers, elles sont déjà intégrées dans le droit électoral français (voir *supra*) et n'emportent donc pas de conséquences significatives sur le fonctionnement des services administratifs français.

L'adoption de l'acte électoral européen n'a pas d'incidence sur les modalités d'organisation en France des élections au Parlement européen. Au niveau des administrations centrales, le ministère de l'intérieur continuera de jouer le rôle de service chef de file, assisté du ministère de l'Europe et des affaires étrangères pour l'organisation des élections au Parlement européen hors de France et du ministère des outre-mer s'agissant des collectivités ultra-marines.

Les relais locaux sont constitués par les préfetures, les diverses représentations de l'État équivalentes pour les outre-mer et les ambassades et postes consulaires hors de France. Ces différents services sont chargés essentiellement d'acheminer les documents de propagande des listes de candidats destinés, selon les cas, soit aux électeurs, soit aux mairies ou services administratifs en tenant lieu. Les uns et les autres sont également chargés d'assurer le bon déroulement des opérations de vote, de recenser les suffrages et d'acheminer les résultats de l'élection en vue de leur proclamation définitive.

Au niveau local, l'organisation du scrutin incombe aux maires, sous le contrôle des préfets, comme c'est d'ailleurs le cas en France pour tous les scrutins politiques au suffrage universel.

Aucune de ces prestations ou de ces attributions n'est modifiée par l'intervention de l'acte électoral de 1976.

En résumé, l'impact administratif de la présente décision peut être considéré comme nul au regard de ce qu'impose déjà le droit interne en vigueur.

³⁷ <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2016/8/1/2016-1047/jo/texte>

³⁸ <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2016/8/1/2016-1048/jo/texte>

³⁹ <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2018/5/9/2018-343/jo/texte>

⁴⁰ https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?jsessionid=87D4951A33BCCB7A3E7A15AD76D4A429.tplgfr42s_2?cidTexte=JORFTEXT000036897533&dateTexte=&oldAction=rechJO&categorieLien=id&idJO=JORFCONT000036896630

3. Conséquences sur la parité entre les femmes et les hommes

La loi du 7 juillet 1977 modifiée impose une obligation de parité entre les femmes et les hommes dans la présentation des candidatures⁴¹. La méconnaissance de cette obligation a pour conséquence le refus d'enregistrement de la liste, ainsi définitivement empêchée de prendre part au scrutin.

L'acte électoral n'emporte aucune modification des règles de candidatures en vigueur et ne remet notamment pas en cause cette obligation de parité.

4. Conséquences sur la jeunesse

La présente décision n'emporte pas de conséquences sur la jeunesse. En droit national en revanche, l'article 4 de loi du 25 juin 2018 précitée est venu modifier l'article 3 de la loi du 7 juillet 1977 en permettant à la liste dont la moyenne d'âge est la moins élevée (et non plus la plus élevée) de se voir attribuer un siège en cas d'égalité de suffrages avec une autre liste. Elle donne donc en ce sens une prime à la jeunesse.

V – État des signatures et ratifications

Au 24 octobre 2018, seuls le Danemark et le Luxembourg ont notifié leur approbation de la décision du Conseil du 13 juillet 2018 modifiant l'acte portant élection des membres du Parlement européen au suffrage universel direct.

VI - Déclarations ou réserves

Sans objet.

⁴¹ Article 9

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. La liste est composée alternativement d'un candidat de chaque sexe.