



N° 998

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 2 juillet 2003.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES SUR LE PROJET DE LOI,
ADOPTÉ PAR LE SÉNAT, *autorisant l'approbation de la décision du Conseil
modifiant 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
(ensemble une annexe),*

PAR M. CHRISTIAN PHILIP,

Député

SOMMAIRE

INTRODUCTION	5
I . DE L'OBJECTIF D'UNE « PROCEDURE UNIFORME » POUR LES ELECTIONS AU PARLEMENT EUROPEEN À L'ADOPTION DE SIMPLES « PRINCIPES COMMUNS »	7
A – L'IMPOSSIBLE SYSTEME ELECTORAL COMMUN	7
B – UNE SOLUTION ALTERNATIVE : LES « PRINCIPES COMMUNS »	9
II . LES NOUVEAUX « PRINCIPES COMMUNS » POUR LES ELECTIONS AU PARLEMENT EUROPEEN	10
A – LES PRINCIPALES DISPOSITIONS DE LA DECISION DU CONSEIL	10
1) Le choix d'un mode de scrutin proportionnel	10
2) Les dispositions relatives au mandat de parlementaire européen	11
3) Les modalités d'organisation de l'élection	12
4) Une précision sur l'expiration du mandat en cas de déchéance du mandat de parlementaire européen	13
B – LES CONSEQUENCES POUR LA FRANCE	13
CONCLUSION	16
EXAMEN EN COMMISSION	18

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi que nous examinons aujourd'hui a pour objectif d'autoriser l'approbation de la décision du Conseil des 25 juin et 23 septembre 2002. Cette décision modifie l'Acte portant élection des représentants au Parlement européen au suffrage universel direct adopté le 20 septembre 1976.

En application de l'article 190, § 4 du Traité sur l'Union européenne, les dispositions arrêtées par le Conseil en ce qui concerne l'élection des représentants au Parlement européen doivent être ensuite adoptées par les Etats membres « *conformément à leurs règles constitutionnelles respectives* ». La décision du Conseil a donc la valeur d'un accord international, dont l'approbation exige une autorisation préalable par la loi, en application de l'article 53 de la Constitution.

L'entrée en vigueur de cette décision n'aura que peu de conséquences pour la France dont la législation sur l'élection des représentants au Parlement européen, issue de la loi du 11 avril 2003, est conforme aux objectifs de la décision. A cet égard, on peut estimer qu'il aurait été plus logique de procéder à l'approbation de la décision du Conseil avant de modifier la législation française, plutôt que l'inverse.

Cependant, la décision modifiant l'Acte de 1976 est importante dans la mesure où elle impose des principes communs à tous les Etats membres pour l'élection des représentants au Parlement européen.

I. DE L'OBJECTIF D'UNE « PROCEDURE UNIFORME » POUR LES ELECTIONS AU PARLEMENT EUROPEEN À L'ADOPTION DE SIMPLES « PRINCIPES COMMUNS »

A – L'impossible système électoral commun

L'Acte de 1976 portant élection des représentants au Parlement européen au suffrage universel direct prévoyait dans son article 7 que le Parlement européen élaborerait *« un projet de procédure électorale uniforme. Jusqu'à l'entrée en vigueur d'une procédure électorale uniforme, et sous réserve des dispositions du présent acte, la procédure électorale est régie, dans chaque Etat membre, par les dispositions nationales »*.

Cependant, la procédure d'adoption d'une procédure électorale uniforme exige un vote unanime du Conseil et un vote à la majorité du Parlement. Or, aucun des projets présentés par le Parlement européen sur ce sujet (en 1960, 1975, 1982, 1991 et 1993) n'a pu aboutir lors de leur examen par le Conseil.

La diversité des systèmes électoraux en Europe montre bien que les critères de la représentativité varient d'un pays à l'autre. Il était donc logique que les pays de l'Union européenne adoptent, pour l'élection de leurs représentants au Parlement européen, des systèmes électoraux conformes à leur tradition électorale.

Ainsi, les différents pays de l'Union ont adopté des systèmes électoraux adaptés à leurs caractéristiques historiques et politiques : le Royaume-Uni a conservé par exemple jusqu'aux élections de 1999 un mode de scrutin majoritaire uninominal, l'Irlande utilise pour les élections européennes, comme lors de toutes les élections dans ce pays, le système du « vote unique transférable », qui est un mélange de scrutin proportionnel et de scrutin personnalisé.

A cet égard, on peut d'ailleurs se demander si le choix fait par la France en 1977 d'un mode de scrutin par liste nationale, étranger à sa tradition électorale, n'explique pas en grande partie le manque d'intérêt suscité par les élections européennes dans notre pays.

Pour autant, l'extension continue des compétences et du rôle du Parlement européen a conduit à faire de ce dernier une institution au poids grandissant au sein de l'Union européenne. Alors qu'il n'était dans les années soixante et soixante-dix qu'une assemblée consultative, (il ne portait

d'ailleurs pas le titre de Parlement mais celui d'Assemblée des Communautés), le Parlement européen a aujourd'hui presque tous les attributs d'une véritable institution parlementaire (pouvoirs budgétaire, législatif et de contrôle). Or, aucun Parlement dans le monde ne voit ses membres élus selon une dizaine de systèmes électoraux différents. Un rapprochement de ces derniers était indispensable.

B – Une solution alternative : les « principes communs »

La décision des 25 juin et 23 septembre 2002 est à la fois une avancée vers un rapprochement des régimes d'élection des membres du Parlement européen, en même temps qu'elle prend acte de l'impossibilité d'adopter une procédure uniforme.

En effet, cette décision du Conseil a été prise en application de l'article 190, § 4 du Traité sur l'Union européenne dans sa rédaction issue du Traité d'Amsterdam, qui prévoit que, à défaut de procédure uniforme, le Conseil peut adopter des « principes communs à tous les Etats membres ». Ainsi, les régimes électoraux pour les élections européennes restent de la compétence des Etats membres, mais ceux-ci doivent respecter les principes communs définis par la décision.

Cette décision elle-même a été adoptée après un long cheminement : le Parlement européen a adopté dès 1998 une résolution fixant des « principes communs » à l'élection des membres du Parlement européen, mais il a fallu attendre le début de l'année 2002 pour voir le Conseil adopter un projet de décision, après de longues tractations, qui a obtenu l'avis conforme du Parlement le 12 juin 2002 et qui a été définitivement adopté par le Conseil les 25 juin et 23 septembre 2002.

II . LES NOUVEAUX « PRINCIPES COMMUNS » POUR LES ELECTIONS AU PARLEMENT EUROPEEN

A – Les principales dispositions de la décision du Conseil

La décision du Conseil laisse aux législations nationales le soin de fixer les règles relatives aux élections au Parlement européen, se contentant de fixer un certain nombre de principes généraux communs à tous les Etats membres, lesquels principes ne sont d'ailleurs pas toujours très précis ni toujours très contraignants.

1) Le choix d'un mode de scrutin proportionnel

Le principal « principe général » commun pour l'élection des membres du Parlement européen inscrit dans la décision a trait au choix d'un mode de scrutin de type proportionnel. Pendant de longues années, l'adoption d'un tel principe général avait été rendue impossible en raison de la position du Royaume-Uni qui était très attaché au scrutin uninominal majoritaire à un tour. Mais, le choix fait par ce pays, à partir des élections européennes de 1999, d'un mode de scrutin proportionnel a levé l'obstacle qui subsistait.

L'obligation formulée dans la décision ne s'applique cependant qu'au caractère proportionnel du mode de scrutin en général, laissant les Etats membres libres des modalités de ce mode de scrutin proportionnel :

- les Etats peuvent prévoir des circonscriptions ou des subdivisions électorales, à condition que par leur taille et par le nombre (trop peu important) de membres du Parlement européen qui y sont désignés, elles ne portent pas atteinte au caractère proportionnel du mode de scrutin. On peut ainsi penser que si Malte, qui désigne cinq députés au Parlement européen, découpait son territoire en circonscriptions pour ces élections, cette décision remettrait en cause le caractère proportionnel du mode de scrutin.

- les Etats peuvent prévoir un seuil (fixé au maximum à 5 %) en dessous duquel les listes ne participent pas à la répartition des sièges.

- les listes de candidats ne sont pas obligatoirement figées, les Etats peuvent décider de laisser une marge d'appréciation aux électeurs. En effet, non seulement il a été décidé d'autoriser l'Irlande à continuer à

recourir au « vote unique transférable »¹, mais tous les Etats pourront utiliser des scrutins de liste préférentiels (un tel mode de scrutin signifie que les électeurs ne sont pas tenus de respecter l'ordre des candidats sur les listes).

L'obligation faite à tous les Etats de procéder à un scrutin de listes, et non pas uninominal, permet par ailleurs plus facilement d'obtenir une représentation équilibrée des sexes. Pour autant, il faut remarquer que la Décision n'inclue pas dans les « principes généraux communs à tous les Etats membres » l'objectif de parité entre les hommes et les femmes, pourtant rappelé par le Parlement européen dans son avis.

Enfin, la décision des 25 juin et 23 septembre 2002 n'a pas retenu une proposition formulée par le Parlement européen visant à mettre en place une circonscription européenne unique pour l'élection de 10 % des sièges. Votre Rapporteur ne partage pas ce regret car les membres du Parlement européen représentent les « peuples des Etats » (article 189 TUE) et non pas le « peuple européen ». Dans ces conditions, il ne semble pas opportun de modifier, même à la marge, la logique de désignation des parlementaires européens. Cependant une modification de cette logique n'est pas inenvisageable puisque le projet de Constitution élaboré par la Convention sur l'avenir de l'Europe dispose (article I – 19) que « *le Parlement européen est directement élu au suffrage universel direct par les citoyens européens* ».

2) Les dispositions relatives au mandat de parlementaire européen

Deux dispositions inscrites dans la décision ont pour objectif de permettre de considérer les députés européens comme de véritables parlementaires afin de prendre acte des transformations progressives du Parlement européen. Depuis 1979 et l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct, le mandat de parlementaire européen a acquis une spécificité par rapport à celui de parlementaire national. La décision des 25 juin et 23 septembre confirme cette tendance.

Tout d'abord, à partir de l'entrée en vigueur de la décision, les députés européens recevront le titre de « membre du Parlement européen » qui se substituera à celui de « représentant au Parlement européen ». Certes,

¹ *Le vote unique transférable est utilisé en Irlande : les noms des candidats figurent par ordre alphabétique sur le bulletin de vote. L'électeur vote pour un candidat, mais, en plus, marque l'ordre de préférence des candidats auxquels doit aller sa voix au cas où le candidat désigné en premier lieu aurait déjà obtenu le quotient électoral nécessaire pour être élu ou aurait été éliminé faute de l'avoir recueilli*

cette évolution n'est que sémantique mais elle est significative du nouveau caractère pris progressivement par l'institution.

Surtout, les mandats de parlementaire européen et de parlementaire national seront dorénavant incompatibles². En effet, ce mandat devant être dorénavant considéré comme un véritable mandat parlementaire, il semble très difficile de le cumuler avec un mandat de parlementaire national vu en particulier la présence régulière imposée à Bruxelles et à Strasbourg pour les députés européens. Cette incompatibilité est l'aboutissement de l'émancipation du Parlement européen par rapport aux parlements nationaux dont il ne peut plus être considéré comme un simple prolongement. Même si les cas de cumul sont devenus de plus en plus rares et si la plupart des législations nationales l'interdisait déjà, cette disposition commune est elle aussi une preuve de l'affirmation de l'institution.

3) Les modalités d'organisation de l'élection

En ce qui concerne les dépenses électorales, la décision est particulièrement peu contraignante puisqu'elle prévoit (article 2B nouveau) seulement que chaque Etat membre « peut » fixer un plafond de dépenses pour la campagne électorale. Cette simple faculté ne changera donc rien concrètement dans ce domaine.

Pour la date des élections et les modalités de dépouillement, les règles sont plus strictes, mais elles ne seront pas considérablement bouleversées par l'entrée en vigueur de la décision.

L'Acte de 1976 prévoit que les élections se déroulent dans tous les Etats « *au cours d'une même période débutant le jeudi matin et s'achevant le dimanche immédiatement suivant* ». La décision des 25 juin et 23 septembre 2002 ne remet pas en cause ce compromis, les négociations n'étant pas parvenues à fixer le principe d'un jour unique de scrutin dans la mesure où certains pays (Royaume-Uni, Irlande, Pays-Bas, Danemark) votent traditionnellement le jeudi. Cependant, la décision permet aux Etats de se mettre d'accord sur un jour unique de scrutin. Espérant qu'un accord sera possible dans l'avenir, il a semblé opportun que cette date unique puisse être fixée au 9 mai (journée de l'Europe), c'est pourquoi la décision permet d'organiser les élections européennes dans un délai de deux mois avant l'expiration des pouvoirs du Parlement européen (au lieu d'un mois auparavant).

² *Le Royaume-Uni et l'Irlande ont obtenu une dérogation jusqu'aux élections de 2009.*

L'étalement des élections européennes sur quatre jours pose des problèmes pour le dépouillement des votes des Etats qui votent en premier. Selon l'acte de 1976, les opérations de dépouillement ne peuvent commencer que lorsque le scrutin est clos dans l'Etat où les électeurs votent les derniers, dans les quatre Etats qui votent le jeudi, le dépouillement commence seulement trois jours après la clôture du scrutin. Pour remédier à ce problème, tout en préservant le principe du secret des résultats jusqu'à la clôture du scrutin dans l'ensemble de l'Union, l'article 4 modifié prévoit que, dorénavant, les opérations de dépouillement pourront commencer dès la clôture du scrutin, mais que les résultats ne devront pas être annoncés « *de manière officielle* » avant la fin des opérations électorales dans l'ensemble des Etats de l'Union européenne. Cependant, cette disposition n'empêchera pas les médias d'annoncer des estimations réalisées par des instituts de sondage.

4) *Une précision sur l'expiration du mandat en cas de déchéance du mandat de parlementaire européen*

Enfin, la décision du Conseil précise le sens des dispositions de l'article 12 de l'Acte de 1976. Celui-ci indique que « *lorsque la vacance [du mandat] résulte de l'application des dispositions nationales en vigueur dans un Etat membre, celui-ci en informe le Parlement européen, qui en prend acte* ». Cette formulation a pu faire croire à certains que dans un tel cas, la déchéance ne pouvait intervenir que sur une décision expresse du Parlement européen ; c'était là l'interprétation de Jean-Marie Le Pen devant la Cour de Justice, ce qui ne lui a pas permis de conserver son mandat, mais d'obtenir un sursis pendant trois ans. Aussi, afin de préciser clairement que la déchéance du mandat de parlementaire européen, résultant de la législation nationale, est automatique, le nouvel article 12 (§3) indique qu'en cas de déchéance « *le mandat expire en application des dispositions de cette législation* ».

B – Les conséquences pour la France

Etant assez peu contraignants, les « principes généraux » inscrits dans la décision du Conseil n'entraîneront pas de modifications majeures dans l'organisation des élections européennes en France.

S'agissant du mode de scrutin, principal point de la décision, la France applique depuis 1979 le scrutin proportionnel, en respectant le seuil maximum de 5 % pour l'attribution des sièges. La réforme introduite par la loi du 11 avril 2003 est par ailleurs tout à fait conforme à l'Acte de 1976 dans sa rédaction issue de la décision des 25 juin et 23 septembre 2002 qui

autorise expressément les Etats membres à constituer des circonscriptions ou d'autres subdivisions électorales, tant que ce découpage ne remet pas en cause le caractère proportionnel de l'élection. Or, la France a fait le choix de huit circonscriptions réunissant plusieurs régions afin de permettre une représentation équilibrée de tous les courants politiques.

Les conséquences de la disposition concernant l'incompatibilité entre les mandats de parlementaires européen et national sont réelles. Certes, l'interdiction de cumul entre ces deux mandats existe déjà dans la législation française, depuis la loi organique du 5 avril 2000, qui est donc en conformité avec la décision du Conseil. Cependant, la question de la constitutionnalité de la décision du Conseil a été soulevé au motif que l'article 25 de la Constitution indique que le régime des incompatibilités est fixé par loi organique. Mme Jacqueline Gourault, rapporteur du projet de loi au Sénat³, s'est donc demandé si un accord international pouvait ainsi « empiéter » sur le domaine de la loi organique, avant de rappeler que l'article 25 de la Constitution n'édicte pas lui-même les incompatibilités, mais se contente de préciser qu'elles sont fixées par une loi organique. L'entrée en vigueur de la décision ne modifiera pas cette procédure : c'est toujours par la loi organique que seront fixées les incompatibilités en ce qui concerne les députés et les sénateurs, à la seule réserve que la loi organique devra respecter les stipulations de la décision ; ce qui signifie que la compatibilité entre mandats parlementaires national et européen ne pourra pas être, à l'avenir, rétablie. Si une loi organique revenait sur ce principe, on peut en effet penser que le juge écarterait l'application d'une telle loi, à moins qu'il ne considère que la dite loi organique fait partie du bloc de constitutionnalité, lui donnant ainsi, en droit interne, une valeur supérieure aux traités internationaux⁴. Dans cette hypothèse une révision de l'article 25 de la Constitution serait nécessaire.

Enfin, la modification des règles relatives aux opérations de vote pourrait permettre de modifier l'heure de fermeture des bureaux de vote en France pour les élections européennes. En effet, afin de respecter l'Acte de 1976, le décret de convocation des électeurs pour les élections européennes fixait l'heure de fermeture des bureaux de vote à 22 heures, heure calquée sur l'heure de clôture la plus tardive dans l'Union européenne (Italie). Or, il ne sera désormais plus nécessaire d'attendre la fermeture de tous les bureaux de vote dans l'Union pour commencer le dépouillement : celui-ci pourra donc commencer aux heures de fermeture habituelle des bureaux de vote en France (18, 19 ou 20 heures), même si les résultats ne pourront, eux, être annoncés officiellement que lorsque tous les bureaux de vote de l'Union seront fermés.

³ *Rapport du Sénat n°348 (2002/2003) de Mme Jacqueline Gourault au nom de la Commission des Affaires étrangères*

⁴ *Voir les arrêts du Conseil d'Etat Koné (1996) et Sarran (1998)*

CONCLUSION

Certes, la décision du Conseil des 25 juin et 23 septembre 2002 peut sembler peu ambitieuse au regard de l'objectif longtemps affiché de mettre en place une procédure commune pour les élections au Parlement européen. Cependant, la définition de principes communs est une première avancée qui, si elle ne modifie pas sensiblement l'Etat du droit existant pour les membres de l'Union, pourra servir utilement de cadre pour les dix Etats qui adhéreront à l'Union en 2004 pour l'élection de leurs représentants au Parlement européen.

Pour ces raisons, votre Rapporteur vous recommande d'adopter le présent projet de loi.

EXAMEN EN COMMISSION

La Commission a examiné le présent projet de loi au cours de sa réunion du 2 juillet 2003.

Après l'exposé du Rapporteur, **M. Serge Janquin** s'est interrogé sur la position du Rapporteur refusant la mise en place d'une circonscription européenne unique, au motif que les députés européens représentent les Etats. En effet, si avant la modification du mode de scrutin en France, les représentants français au Parlement européen étaient élus dans une circonscription nationale, ils le seront désormais sur une base régionale : ils ne représenteront donc plus l'ensemble du territoire national. Par ailleurs, le remplacement du terme « représentant au Parlement européen » par celui de « membre du Parlement européen » est révélateur d'un glissement vers la supranationalité de cette institution.

M. Christian Philip a rappelé que le Parlement européen ne porte officiellement ce nom que depuis 1986, mais avant cette date, l'ancienne « Assemblée des Communautés » utilisait déjà fréquemment cette appellation. Il en va de même avec le terme de « membre du Parlement européen », communément utilisé depuis longtemps. Par ailleurs, il est certain que lorsque l'idée de l'élection des membres du Parlement européen dans une circonscription unique se sera imposée, cela signifiera un passage d'une représentation des Etats à une représentation des peuples.

M. Serge Janquin a estimé qu'il y a avait un glissement sémantique, mais aussi juridique vers la supranationalité.

Suivant les conclusions du Rapporteur, *la Commission a adopté le projet de loi (n° 944).*

*

* *

La Commission vous demande donc d'*adopter*, dans les conditions prévues à l'article 128 du Règlement, le présent projet de loi.

N° 998 – Rapport sur le projet de loi portant élection des représentants au Parlement européen au suffrage universel direct (M. Christian Philip)