



N° 591

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 24 janvier 2018.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES ⁽¹⁾

portant observations sur le projet de loi
relatif à l'**élection** des **représentants** au **Parlement européen** (n° 539)

ET PRÉSENTÉ

PAR M. PIEYRE-ALEXANDRE ANGLADE
Député

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

La Commission des affaires européennes est composée de : Mme Sabine THILLAYE, *présidente* ; MM. Pieyre-Alexandre ANGLADE, Jean-Louis BOURLANGES, Bernard DEFLESSELLES, Mme Liliana TANGUY, *vice-présidents* ; Mme Sophie AUCONIE, M. André CHASSAIGNE, Mmes Marietta KARAMANLI, Danièle OBONO, *secrétaires* ; MM. Damien ABAD, Patrice ANATO, Mme Aude BONO-VANDORME, MM. Éric BOTHOREL, Vincent BRU, Mmes Fannette CHARVIER, Yolaine de COURSON, Typhanie DEGOIS, Marguerite DEPREZ-AUDEBERT, M. Benjamin DIRX, Mmes Coralie DUBOST, Françoise DUMAS, MM. Pierre-Henri DUMONT, Alexandre FRESCHI, Bruno FUCHS, Mmes Valérie GOMEZ-BASSAC, Carole GRANDJEAN, Christine HENNION, MM. Michel HERBILLON, Alexandre HOLROYD, Christophe JERRETIE, Jérôme LAMBERT, Mmes Constance Le GRIP, Nicole Le PEIH, MM. Jean-Claude LECLABART, Ludovic MENDES, Thierry MICHELS, Christophe NAEGELEN, Mme Valérie PETIT, MM. Damien PICHEREAU, Jean-Pierre PONT, Joaquim PUEYO, Didier QUENTIN, Mme Maina SAGE, MM. Raphaël SCHELLENBERGER, Benoit SIMIAN, Éric STRAUMANN, Mmes Michèle TABAROT, Alice THOUROT.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. L'ACTE ÉLECTORAL : UN ENJEU MAJEUR DE LA DÉMOCRATIE EUROPÉENNE	7
A. UN SCRUTIN MODIFIÉ À DE NOMBREUSES REPRISES	8
1. Les évolutions européennes	8
a. Des difficultés initiales d'harmonisation.....	8
b. Les modifications liées à l'élargissement	8
c. Les propositions au sein du Parlement européen.....	10
2. Les adaptations françaises.....	13
B. DES MODALITÉS DE SCRUTIN TRÈS DISPARATES	14
1. Les modes d'élection dans différents États membres.....	14
a. Les conditions de vote et d'éligibilité.....	14
b. Les conditions de dépôt et la nature des listes des candidats	15
2. Des divergences qui entraînent un fort manque de visibilité.....	16
a. Une difficile lisibilité	16
b. Une élection en perte de légitimité.....	16
C. LES CONSULTATIONS CITOYENNES : POUR UNE RÉAPPROPRIATION DU PROJET EUROPÉEN	18
1. Irriguer tous les territoires.....	18
2. Faire des consultations citoyennes un projet européen.....	19
II. LE PROJET DE LOI VISANT À ÉTABLIR UNE CIRCONSCRIPTION UNIQUE : UNE AMBITION RENOUVELÉE POUR L'INCARNATION DES QUESTIONS EUROPÉENNES	21
A. UN PROJET DE CIRCONSCRIPTION NATIONALE QUI S'ALIGNE SUR LES PRATIQUES DE LA MAJORITÉ DES ÉTATS MEMBRES	21
1. Le découpage actuel ne permet pas de mobiliser les électeurs.....	21
2. Rendre aux questions européennes une visibilité dans le débat national.....	23

3. Un modèle dominant en Europe	24
4. L'harmonisation des seuils électoraux	25
5. Vers un vote préférentiel.....	25
6. Le nombre de sièges alloués à la France en question	26
B. EUROPÉANISER LES ÉLECTIONS EUROPÉENNES	27
1. Le relais des questions européennes dans les médias nationaux	27
2. Des précédents préoccupants	27
3. Des obligations de service public à respecter	28
C. L'ÉTABLISSEMENT DE LISTES TRANSNATIONALES	29
1. Une demande ancienne du Parlement européen	29
2. L'attente forte de la société civile, le soutien de certains États membres.....	29
3. Le contexte né du Brexit.....	30
4. Un modèle pour la mise en place de la circonscription européenne.....	30
TRAVAUX DE LA COMMISSION	33
ANNEXES	43
ANNEXE N° 1 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR	45
ANNEXE N° 2 : PRINCIPALES PROPOSITIONS DU RAPPORTEUR	47

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Les élections européennes de 2019 constituent une échéance historique aux enjeux considérables.

Le premier enjeu concerne les élections européennes elles-mêmes. Ce scrutin a été trop longtemps considéré, à tort, comme une échéance électorale de second rang, ce qui a progressivement conduit les Français à s'en désintéresser. Corrélativement le taux d'abstention à ce rendez-vous n'a cessé d'augmenter.

Dès l'origine, la raison d'être de ces élections a été mal expliquée et donc mal comprise. Par ailleurs, trop souvent, ces élections se sont concentrées sur des enjeux nationaux, en lien avec l'actualité politique dans le pays. Elles ont rarement porté sur de véritables enjeux européens. **Votre rapporteur considère donc que l'approche du scrutin européen dans notre pays, et notamment dans les partis politiques, doit changer pour en faire un rendez-vous électoral majeur.**

En effet, les élections européennes sont fondamentales pour l'Europe et ses citoyens, mais aussi pour la France et son influence en Europe.

Selon votre rapporteur, le rétablissement d'une circonscription nationale unique, telle que le propose le projet de loi, donnera à ce scrutin une meilleure lisibilité et facilitera la compréhension de ses enjeux. De plus, la confrontation des projets européens des différentes familles politiques permettra aux électeurs de mieux identifier les questions européennes et les réponses apportées par chaque courant.

À cet égard, votre rapporteur insiste sur la responsabilité particulière qui incombe aux médias nationaux, singulièrement au service public audiovisuel, pour valoriser cette échéance électorale. Outre les obligations inscrites à l'article 2 du projet de loi, concernant la répartition du temps de propagande électorale entre les différentes formations politiques, **le service public a le devoir de diffuser les débats entre grandes figures européennes.** Si le principe du « *Spitzenkandidat* », à savoir la désignation par les partis européens, en amont des élections, d'un candidat au poste de Président de la Commission européenne, est maintenu, alors **la diffusion d'un débat comparable à celui qui avait pu opposer les prétendants à cette fonction en 2014 devra faire l'objet d'une diffusion analogique. Les citoyens doivent pouvoir faire leur choix en connaissance de cause.**

Le deuxième enjeu concerne la composition du Parlement européen. À l'issue des négociations relatives au Brexit, les 73 députés britanniques du Parlement européen laisseront leurs sièges vacants. La question du devenir de ces sièges est d'actualité et suscite plusieurs hypothèses parmi lesquelles : la réduction du nombre de députés européens, une redistribution plus juste des sièges entre les États membres, et enfin la création d'une circonscription européenne unique à laquelle un certain nombre de sièges serait dédié.

Le projet de loi prévoit justement la possibilité de mettre en place des listes transnationales dans le cadre de cette circonscription européenne unique. **Votre rapporteur considère qu'il s'agit d'une véritable opportunité pour ce Parlement de représenter l'intérêt général européen. Ces listes doivent permettre de voter pour un projet cohérent et commun. Elles sont en outre une réponse politique au Brexit.** Le Parlement européen ne doit en effet pas être uniquement l'agrégat de 27 volontés nationales différentes, rôle que le Conseil joue déjà à certains égards, mais représenter l'opinion publique européenne, telle qu'elle se dégage de l'ensemble des électeurs par-delà les frontières nationales.

Le troisième enjeu, peut-être le plus fondamental, concerne le renforcement de la démocratie européenne dans les différents États membres, à commencer par la France. L'Europe ne peut plus se construire à l'abri des peuples. Nous devons changer de méthode et refonder le projet européen, par et avec les citoyens, avec une exigence et une volonté démocratique beaucoup plus forte.

Les élections présidentielle et législative de 2017 ont prouvé que les questions européennes pouvaient être au cœur d'un projet politique et convaincre les électeurs. **Il existe dans le pays une volonté européenne à laquelle nous devons répondre, au-delà de la seule échéance électorale. C'est pourquoi votre rapporteur estime que la réussite des consultations citoyennes initiées par le Gouvernement au printemps 2018 sera l'une des conditions de la réussite des élections européennes.** En effet, le temps de la vie démocratique, l'adhésion, doit dépasser le simple temps du vote.

Au cours de ces consultations citoyennes, le peuple français aura l'opportunité de s'exprimer sur sa vision du projet européen. La mobilisation des citoyens dans des forums décentralisés et les débats qui émailleront notre territoire et celui de tous les États membres qui voudront participer à ce vaste exercice de réflexion commune devraient motiver les électeurs pour faire un choix clair en 2019.

Il faut que ces élections aux enjeux cruciaux soient un véritable rendez-vous avec les citoyens. L'Europe doit à nouveau représenter pour eux un avenir désirable. C'est l'objet du projet de loi sur lequel votre rapporteur présente ses observations.

I. L'ACTE ÉLECTORAL : UN ENJEU MAJEUR DE LA DÉMOCRATIE EUROPÉENNE

Le principe d'une élection des membres du Parlement européen au suffrage universel date des origines mêmes de l'Union. Cette possibilité était en effet prévue par le traité de Rome. Mais ce n'est qu'en 1976 que le Conseil a adopté l'Acte portant élection des représentants au Parlement européen ⁽¹⁾.

Auparavant, une Assemblée commune réunissait l'ensemble des trois communautés : la CEE (Communauté économique européenne), Euratom (la Communauté européenne de l'énergie atomique) et l'Assemblée de la CECA (Communauté européenne du charbon et de l'acier). Malgré le nom de Parlement européen, pris le 30 mars 1962, les membres étaient désignés par chaque parlement national, et exerçaient donc tous un double mandat. La faible légitimité démocratique d'une telle assemblée a conduit les chefs d'État et de gouvernement, réunis au sommet de Paris des 9 et 10 décembre 1974, à décider que des élections directes devraient être mises en place, sur la base des propositions issues du Parlement.

Le nouveau projet de convention, signé à Bruxelles le 20 septembre 1976 et entré en vigueur en 1978 après ratification par tous les États membres, a toutefois largement laissé de côté la question épineuse du mode de scrutin. Si les questions d'incompatibilité (articles 5 et 6) furent harmonisées, les difficultés auxquelles se sont heurtés les États membres ont conduit le Conseil à demander à l'Assemblée d'élaborer elle-même « un projet de procédure électorale uniforme » ⁽²⁾.

Cette marge de manœuvre initiale, prévue certes dans les textes, mais reflète avant tout des divisions entre les États membres, n'a pas permis la tenue d'un scrutin harmonisé sur l'ensemble du continent, mais a abouti à la mise en place aujourd'hui de vingt-huit scrutins nationaux différents, source tant de complexité que d'illisibilité des élections européennes. Le Parlement européen demeure la seule assemblée au monde à être élue par le biais de 28 scrutins différents.

(1) *Acte portant élection des représentants au Parlement européen au suffrage universel direct, annexé à la décision du Conseil du 20 septembre 1976.*

(2) *Article 7, paragraphe 1 de l'Acte : « L'Assemblée élabore, conformément aux dispositions de l'article 21 paragraphe 3 du traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier, de l'article 138 paragraphe 3 du traité instituant la Communauté économique européenne et de l'article 108 paragraphe 3 du traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique, un projet de procédure électorale uniforme. ».*

A. UN SCRUTIN MODIFIÉ À DE NOMBREUSES REPRISES

1. Les évolutions européennes

a. Des difficultés initiales d'harmonisation

Si l'acte fondateur des élections au suffrage universel des représentants du Parlement européen a entraîné une grande disparité, cet état de fait n'était pas destiné à durer. Toutefois, après avoir reconnu l'impossibilité de s'accorder, les États membres ont introduit, par le traité d'Amsterdam, la possibilité qu'à défaut d'une procédure uniforme, soient mis en place des principes communs. C'est sur cette base que l'acte de 1976 a été modifié par la décision du Conseil de l'Union adoptée à l'unanimité les 25 juin et 23 septembre 2002. Les principes suivants ont été fixés :

- un mode de scrutin proportionnel, avec scrutin de liste préférentiel facultatif dans tous les États membres ;
- la possibilité pour certains États membres, dont la France fera partie, de constituer des circonscriptions territoriales, à la condition expresse de ne pas porter atteinte au caractère proportionnel du scrutin ;
- l'incompatibilité de la qualité de membre du Parlement européen et de parlementaire national, cette double fonction ayant été autorisée dans l'Acte initial ;
- la possibilité pour chaque État de fixer un plafond pour les dépenses de candidats relatives à la campagne électorale.

b. Les modifications liées à l'élargissement

Les adaptations du Parlement européen furent également directement liées à l'élargissement progressif de l'Union. D'un Parlement de 198 membres au moment des premières élections de 1979, l'Institution comporte désormais 751 membres. L'on a même pu compter 785 membres au moment de l'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie, au 1^{er} janvier 2007, ou encore 766 membres en comptant les douze nouveaux membres croates, élus en avril 2013. Au moment de l'écriture de ce rapport, et en amont des prochaines élections, le Parlement européen se compose comme suit ⁽¹⁾ :

(1) En vertu de la décision 2013/312/UE du Conseil européen sur la composition du Parlement européen.

COMPOSITION DU PARLEMENT EUROPÉEN PAR PAYS

Allemagne	96
France	74
Italie	73
Royaume-Uni	73
Espagne	54
Pologne	51
Roumanie	32
Pays-Bas	26
Belgique	21
Grèce	21
Hongrie	21
Portugal	21
République tchèque	21
Suède	20
Autriche	18
Bulgarie	17
Danemark	13
Finlande	13
Slovaquie	13
Croatie	11
Irlande	11
Lituanie	11
Lettonie	8
Slovénie	8
Chypre	6
Estonie	6
Luxembourg	6
Malte	6

Source : Parlement européen.

Le principe qui s'applique, conformément à l'article 12, paragraphe 2 du TUE (Traité sur l'Union européenne), est celui de la « proportionnalité dégressive ⁽¹⁾ ». En l'occurrence, « *la répartition des sièges au Parlement européen utilise pleinement les nombres minimaux et maximaux fixés par le traité sur l'Union européenne afin de refléter aussi étroitement que possible les tailles des populations respectives des États membres* » et « *le rapport entre la population et le nombre de sièges de chaque État membre avant l'arrondi à des nombres entiers varie en fonction de leurs populations respectives, de telle sorte que chaque député au Parlement européen d'un État membre plus peuplé représente davantage de citoyens que chaque député d'un État membre moins peuplé et, à l'inverse, que plus un État membre est peuplé, plus il a droit à un nombre de sièges élevé.* »

Votre rapporteur souligne que la variation du nombre de membres est une dimension à prendre en compte dans la future évolution du Parlement européen. En effet, comme il est expliqué ci-après, le départ du Royaume-Uni de l'Union européenne, effectif au 29 mars 2019, libérera les 73 sièges actuellement occupés par des membres britanniques. La question est évidemment de savoir comment utiliser les sièges laissés vacants.

L'article 4 de la décision 2013/312/UE prévoit une clause de révision, selon laquelle la composition du Parlement européen devait être « *révisée suffisamment longtemps avant le début de la législature 2019-2024 sur la base d'une initiative du Parlement européen, présentée avant la fin de l'année 2016, dans le but d'instaurer un système qui permettrait de répartir les sièges entre les États membres d'une manière objective, équitable, durable et transparente, en traduisant le principe de la proportionnalité dégressive* ».

En raison du référendum britannique du 23 juin 2016, le Parlement européen n'a pu préparer sa proposition de système permanent avant la fin 2016 comme l'exigeait la décision du Conseil.

c. Les propositions au sein du Parlement européen

Au cours des VII^e et VIII^e législatures, les députés européens ont soumis un certain nombre de propositions relatives aux modalités de scrutin et à la composition du Parlement européen.

C'est sur cette base que le rapport d'Andrew Duff a été présenté le 28 avril 2011 ⁽²⁾. Ce rapport ambitieux est parti du constat du renforcement progressif des prérogatives du Parlement européen, devenu véritable colégislateur avec le Traité de Lisbonne, mais aussi du rapprochement des systèmes électoraux lié à l'adoption des principes communs ainsi que la création de véritables partis

(1) Article premier de la décision 2013/312/UE.

(2) Rapport d'Andrew Duff du 28 avril 2011 sur la proposition de modification de l'acte du 20 septembre 1976 portant élection des membres du Parlement européen au suffrage universel direct (2009/2134(INI)).

politiques européens. Ce rapport visait, tout comme la décision de 2013, la **pratique constante d'élections libres, équitables et à bulletin secret, qui garantissent une proportionnalité globale de la représentation et soient durables et compréhensibles.**

Parmi les avancées notables proposées au sein du rapport, M. Duff a élaboré la possibilité que 25 députés européens soient élus au sein de listes transnationales, dans une circonscription unique correspondant à l'ensemble du territoire de l'Union européenne. M. Duff envisageait des listes transnationales composées de candidats provenant d'au moins un tiers des États et garantissant une représentation équitable des hommes et des femmes. Dans le système de listes transnationales tel qu'imaginé par M. Duff, chaque électeur exprimait une voix pour la liste paneuropéenne de son choix en plus de son vote pour une liste nationale ou régionale.

De plus, en vue de minimiser les marchandages propres à chaque nouveau calcul en amont des élections, le rapport proposait la mise en place d'une formule mathématique durable et transparente pour la répartition des sièges au Parlement, prenant en compte différents principes tels que la proportionnalité dégressive, la solidarité entre les États membres et la nécessaire pluralité des partis politiques européens. Enfin, afin de faciliter la mise en place de la nouvelle Commission européenne, postérieurement à celle du Parlement européen, il fut proposé d'avancer la date des élections européennes de juin à mai.

Ce rapport ayant été toutefois renvoyé en commission, puis le second rapport rejeté, le Parlement européen a adopté une résolution, en 2013, portant uniquement sur les modalités pratiques du scrutin ⁽¹⁾.

En vue des élections de 2019, le Parlement européen a proposé le 11 novembre 2015 une nouvelle proposition de réforme de la loi électorale de l'Union européenne, visant à définir des règles électorales communes à tous les États membres pour les élections européennes ⁽²⁾. Cette résolution proposait notamment de « *renforcer la dimension démocratique et transnationale des élections européennes et la légitimité démocratique du processus décisionnel de l'Union, de renforcer le concept de citoyenneté de l'Union et l'égalité électorale, de promouvoir le principe de la démocratie représentative ainsi que la représentation directe des citoyens de l'Union au Parlement européen conformément à l'article 10 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne* ». Pour ce faire, outre des actions en faveur d'une plus grande visibilité des élections européennes au sein des États membres, les principes suivants ont été présentés :

(1) Résolution du Parlement européen du 4 juillet 2013 sur l'amélioration des modalités pratiques d'organisation des élections européennes de 2014 (2013/2102(INI)).

(2) Résolution du Parlement européen du 11 novembre 2015 sur la réforme de la loi électorale de l'Union européenne (2015/2035(INL)).

- la fixation de délais communs de dépôt des candidatures et la mise en place d'un seuil obligatoire commun de 3 % à 5 % ;
- la création d'une « circonscription électorale commune » à l'échelle de l'Union européenne, pour laquelle les listes seraient conduites par le candidat ou la candidate de chaque parti politique européen à la Commission européenne, selon la logique du « *Spitzenkandidat* » ;
- la possibilité pour les citoyens de l'Union, y compris ceux qui travaillent ou résident dans des pays tiers, de voter aux élections européennes, afin de « *donner à tous les citoyens de l'Union le même droit de vote aux élections européennes dans les mêmes conditions, quels que soient leur lieu de résidence ou leur citoyenneté* » ;
- le maintien de la procédure dite du « *Spitzenkandidat* », qui a été expérimentée en 2014, et qui implique que les partis politiques européens désignent leurs candidats au poste de président de la Commission européenne ;
- une meilleure représentation des femmes aux élections européennes, en vue de respecter le principe de parité inscrit dans le cadre juridique constitutionnel de plusieurs États membres, dont la France ;
- une représentation appropriée des minorités ethniques, linguistiques et autres lors des élections européennes.

Cette résolution, qui avait fait l'objet d'un examen par votre Commission en 2016 ⁽¹⁾, est toujours en cours de discussion. Ainsi que l'a rappelé Danuta Hübner, députée européenne en charge, avec son collègue Pedro Silva Pereira, d'un rapport d'initiative sur la composition du Parlement européen, actuellement en cours de discussion au sein de la commission des Affaires constitutionnelles, le Parlement a transmis cette proposition au Conseil, selon les modalités inscrites à l'article 223 du TFUE (Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ⁽²⁾), régissant les conditions de réforme de l'acte électoral. Elle a toutefois regretté, à l'occasion d'une question orale du 14 décembre 2017, à destination du Conseil, que les cinq présidences successives depuis lors n'aient pas permis d'avancer sur ce sujet. Or, compte tenu de la nécessité, pour que la réforme soit valide pour les élections de 2019, que le Parlement approuve le texte du Conseil, et que celui-ci

(1) *Rapport d'information du 22 mars 2016 de Mme Danielle Auroi, sur la réforme de la loi électorale européenne.*

(2) *Article 223, paragraphe 1 du TFUE* : « 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 »

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. »

soit ensuite ratifié par les États membres, le texte final doit être présenté au printemps 2018, au plus tard.

Le calendrier européen influe en effet largement sur la présentation du projet de loi sur lequel votre rapporteur présente ses observations.

2. Les adaptations françaises

L'Acte électoral de 1976 s'est traduit en France par la loi du 7 juillet 1977⁽¹⁾, qui a défini dans ses articles 3 et 4 les modalités de scrutin, intégrant notamment un seuil de 5 %⁽²⁾. La circonscription choisie est alors une circonscription nationale unique, qui comprend également les électeurs des départements et territoires d'outre-mer ainsi que les électeurs des collectivités à statut spécial. Le choix de la plupart des États membres, sauf la Belgique, l'Irlande et l'Italie, s'est porté sur un système de représentation proportionnelle dans une circonscription unique.

Cette structure a toutefois été modifiée en 2003, par 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 politiques. L'objectif du gouvernement était alors, dans un contexte politique précaire, de rapprocher les représentants au Parlement européen de leurs électeurs et de favoriser l'influence française en diminuant la dispersion des représentants. Le seuil, déjà fixé à 5 %, n'a pas été modifié, tandis que la parité était assurée par la composition des listes de chaque sexe alternativement⁽³⁾, dans le respect de la loi n° 2000-493 du 6 juin 2000.

Enfin, dans l'esprit de simplification et de renforcement de la légitimité des représentants au Parlement européen, les règles relatives au cumul applicables aux parlementaires français ont été étendues aux parlementaires européens.

Par ailleurs, les circonscriptions régionales devaient faciliter la prise en compte des électeurs de chacune des régions et assurer une meilleure représentation de la diversité géographique française. À ce titre, Yves Bertoncini a expliqué à votre rapporteur que la plupart des grands États membres de l'Union européenne, à l'exception de l'Espagne, avaient fait le choix de circonscriptions régionales pour favoriser l'expression de cette diversité.

Il était enfin espéré que ce rapprochement allait permettre une meilleure identification des représentants par les électeurs, voire une forme de reddition de

(1) Loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen.

(2) Article 3 : « L'élection a lieu à la représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne, sans panachage ni vote préférentiel.

Les sièges sont attribués aux candidats d'après l'ordre de présentation sur chaque liste.

Les listes qui n'ont pas obtenu au moins 5 pour cent des suffrages exprimés ne sont pas admises à répartition des sièges. »

Article 4 : « Le territoire de la République forme une circonscription unique. »

(3) Actuellement, cette disposition est inscrite à l'article 9 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen.

compte au moment de la réélection, qui n'est que marginalement permise par un scrutin proportionnel.

Le reste des procédures a été rationalisé, permettant notamment d'ouvrir la campagne au deuxième lundi précédant le scrutin et d'adapter le régime de la campagne audiovisuelle à la création des circonscriptions interrégionales, inspiré des dispositions en vigueur pour les élections législatives.

Force est pourtant de constater que ces différents objectifs n'ont pas été atteints. Outre la complexité de l'élection elle-même et l'éloignement objectif des citoyens par rapport aux membres d'un Parlement représentant plus de 500 millions de personnes, les circonscriptions interrégionales n'ont jamais joué le rôle de rapprochement entre électeurs et élus qui leur revenait. Une circonscription telle que l'Est, par exemple, élit neuf représentants pour près de six millions d'électeurs inscrits, dix-huit départements, allant de la Saône-et-Loire au Haut-Rhin. La cohérence de telles circonscriptions électorales fait certes défaut sur un plan historique ou sociopolitique. Mais, surtout, elles ne permettent en aucun cas d'assurer une véritable représentation des électeurs qui y résident.

B. DES MODALITÉS DE SCRUTIN TRÈS DISPARATES

1. Les modes d'élection dans différents États membres

a. Les conditions de vote et d'éligibilité

Les citoyens européens résidant dans un autre État membre de l'Union européenne constituent l'un des principaux problèmes qui se posent lors des élections européennes. Le principe veut que ces citoyens bénéficient, de la même manière que les citoyens nationaux, d'un droit à voter dans l'État membre où ils résident. Ce droit essentiel de la citoyenneté européenne a été inscrit au traité de Maastricht et défini dans ses modalités par une directive subséquente⁽¹⁾. Mais en réalité, les critères définissant la résidence relèvent de la compétence de chaque État membre, ce qui différencie grandement la capacité pour les différents citoyens de participer effectivement aux élections. Ainsi, si en France, en Pologne ou en Slovaquie, l'électeur doit séjourner de manière habituelle, il doit être inscrit au registre de la population et satisfaire une durée minimale de résidence en République tchèque. Les règles varient également pour les ressortissants européens non-résidents qui souhaitent voter dans leur pays d'origine. Ainsi, le Danemark ou le Portugal n'accordent le droit de vote qu'à leurs ressortissants qui résident dans un autre État de l'Union, alors que la France ou l'Espagne accordent le même droit de vote, quel que soit le pays de résidence.

(1) Article 22, paragraphe 2 du TFUE et Directive 93/109/CE du Conseil, du 6 décembre 1993, fixant les modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen pour les citoyens de l'Union résidant dans un État membre dont ils ne sont pas ressortissants, telle que modifiée par la directive 2013/1/UE du Conseil, du 20 décembre 2012, modifiant la directive 93/109/CE en ce qui concerne certaines modalités de l'exercice du droit d'éligibilité aux élections au Parlement européen pour les citoyens de l'Union résidant dans un État membre dont ils ne sont pas ressortissants.

L'âge constitue de manière évidente un autre aspect expliquant les différences de capacité à voter dans les différents États membres. Si seule l'Autriche se distingue, en conférant le droit de vote dès l'âge de seize ans, contre dix-huit ans partout ailleurs, l'âge minimum d'éligibilité diffère largement d'un État à l'autre, dans une fourchette allant de 18 à 25 ans.

Il existe enfin des différences d'éligibilité propres à chaque État, qui peuvent être de l'ordre de la durée de résidence (Luxembourg) ou d'ordre linguistique (Belgique).

b. Les conditions de dépôt et la nature des listes des candidats

La vie politique européenne et la participation des partis à son animation diffèrent là encore de telle sorte qu'il est difficile de cerner un espace public européen de prime abord. Ainsi, la possibilité de déposer des candidatures est limitée aux partis et organisations assimilables dans sept États membres, dont l'Allemagne, la Grèce ou la Suède. Les candidatures dans cet État doivent être soumises au contrôle d'une autorité centrale en charge de l'organisation du scrutin. Dans les autres pays, un nombre minimal de parrainage par les électeurs suffit à entériner la validité des listes.

De plus, les législations nationales se distinguent selon qu'elles privilégient des listes bloquées ou ouvertes, un vote préférentiel, avec panachage ou un vote unique transférable.

Dans le premier cas, les électeurs choisissent entre différentes listes dont l'ordre a été préétabli, donnant une large marge de manœuvre aux partis politiques qui les présentent. C'est le cas en France. À l'inverse, dans un système à listes ouvertes, les électeurs peuvent marquer une préférence pour tel ou tel candidat inscrit dans la liste, par le biais du vote dit préférentiel. Appliqué en Autriche, en Italie ou encore dans certains pays d'Europe du Nord et d'Europe centrale, ce système se distingue lui-même entre la possibilité de ne classer les candidats préférés qu'au sein d'une même liste (vote préférentiel unique) et celle de classer les candidats favoris entre les différentes listes (vote de panachage).

Il existe même la possibilité, en Irlande, d'effectuer un vote unique transférable, qui garantit la proportionnalité du vote sans pour autant conduire les partis politiques à présenter des listes. Les électeurs peuvent en effet, sur une liste comportant l'ensemble des candidats classés par ordre alphabétique, marquer leur ordre de préférence, notamment si leur candidat de premier choix n'a plus besoin de leur voix au moment de l'examen de leur bulletin. Il s'agit d'une manière de personnaliser le scrutin et d'éviter les effets pervers d'un scrutin de liste, éloignant électeurs et élus.

Votre rapporteur estime qu'un projet tel que l'Union européenne, marqué du sceau de la «*demoïcratie*», soit un projet démocratique pour plusieurs peuples européens, ne peut se passer d'une diversité dans les modalités de scrutin. Toutefois, cet ensemble de divergences peut aboutir au

constat suivant : une élection « de second ordre », coincée entre plusieurs échéances nationales et boudée par un nombre croissant d'électeurs.

2. Des divergences qui entraînent un fort manque de visibilité

a. Une difficile lisibilité

Les divergences exposées ci-dessus participent du caractère faiblement reconnaissable des élections européennes pour les citoyens. Le défaut d'incarnation propre aux élections proportionnelles, et ce d'autant plus qu'elles concernent l'ensemble du continent, handicape également ce scrutin.

Ce point a été pris en compte par le Parlement européen, dans sa résolution du 11 novembre 2015 ⁽¹⁾. Le manque de reconnaissance des partis européens, qui ne sont par ailleurs pas reconnus comme partis au même titre que les partis nationaux, ainsi que l'ont précisé les représentants du ministère de l'Intérieur à votre rapporteur, contribue directement à affaiblir la participation des citoyens aux élections. Ce défaut d'incarnation pourrait être amoindri par plusieurs éléments :

- **une européanisation des débats autour de figures nationales aux compétences européennes reconnues, présentant un projet européen mobilisateur ;**
- **la présentation claire des partis européens sur les bulletins de vote, avec des logos ;**
- **la présence de figures européennes sur les listes transnationales, évoquées ci-après.**

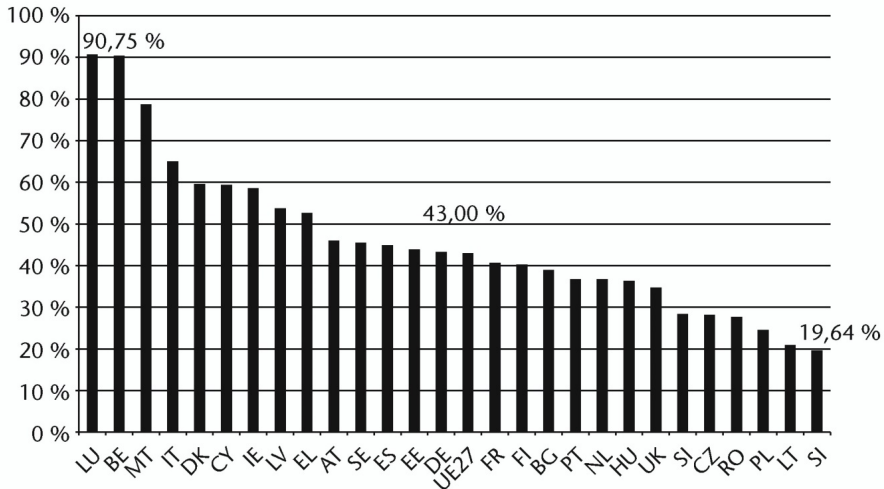
b. Une élection en perte de légitimité

Les élections européennes se sont rapidement caractérisées par une faible mobilisation des électeurs, ainsi que par la difficulté de faire émerger l'Europe comme un sujet politiquement porteur.

Concernant la faible mobilisation des électeurs, le graphique ci-dessous laisse entendre à quel point le problème est partagé dans l'ensemble du continent européen.

(1) « propose d'améliorer la visibilité des partis politiques européens en indiquant leurs noms et logos sur les bulletins de vote et recommande de faire de même dans les émissions électorales à la télévision et à la radio ainsi que sur les affiches et d'autres supports utilisés lors de la campagne électorale européenne, notamment les manifestes des partis nationaux, car ces mesures rendraient les élections européennes plus transparentes et amélioreraient leur caractère démocratique puisque les citoyens pourraient clairement relier leur vote à son incidence sur l'influence politique des partis politiques européens et sur leur capacité de former des groupes politiques au Parlement européen. »

TAUX DE PARTICIPATION AUX ÉLECTIONS EUROPÉENNES DE 2009



Source : Cohen, Antonin. « III. Élections. À la recherche du peuple européen », *Le régime politique de l'Union européenne. La Découverte*, 2014, pp. 67-100.

Les meilleurs taux de participation, ici aux élections européennes de 2014, s'expliquent notamment par le vote obligatoire au Luxembourg et en Belgique. Si la France, avec un taux légèrement supérieur à 40 %, est dans la moyenne européenne, il s'agit de l'élection la plus boudée par les électeurs français, et ce toujours un peu plus à mesure que s'égrènent les mandatures européennes.

À l'échelle européenne, le taux de participation a diminué de vingt points entre 1979 et 2014. Pour ce qui est de la France, la diminution est du même ordre de grandeur. Si ces élections peinaient à mobiliser en 1979, avec 60,7 % des électeurs, les élections de 2014 ont été loin d'attirer plus d'un électeur sur deux, avec un taux de participation de 43,5 %, ce qui demeure toutefois le meilleur taux de participation depuis 1999.

Cette abstention croissante tient à plusieurs facteurs. En premier lieu, comme le démontre l'évolution de la participation aux élections législatives nationales, la prééminence des abstentionnistes n'est pas propre aux élections européennes. La complexité du processus de décision européen d'une part, et la faible lisibilité du rôle du Parlement européen au sein de celui-ci d'autre part, contribuent à démotiver les électeurs. Ceux-ci, selon Till Weber, pourraient avoir l'impression que le Parlement européen n'a qu'un faible impact sur l'évolution du programme législatif européen. En témoigne l'aspect structurant des dix priorités du Président de la dernière Commission européenne, déroulées tout au long de sa mandature⁽¹⁾. Le Parlement européen, bien qu'il s'agisse d'une des seules assemblées parlementaires au monde représentant plus de 500 millions de

(1) « Un nouvel élan pour l'Europe : Mon programme pour l'Emploi, la Croissance, l'Équité et le Changement démocratique », *Strasbourg, 15 juillet 2014*.

citoyens, demeure limité à bien des égards. Il ne peut mettre en cause la responsabilité politique individuelle des membres de la Commission, souffre d'une faible marge de manœuvre sur le plan budgétaire et ne vote pas les recettes affectées au fonctionnement de l'Union européenne.

Enfin les élections européennes, comme les dernières d'entre elles, tenues en 2014, en ont apporté l'éclatante démonstration, tendent à favoriser les positions extrêmes. Leur institution au cours des législatures nationales tend à la fois à focaliser le scrutin sur des enjeux nationaux ou locaux, mais également à favoriser le vote contestataire ⁽¹⁾.

C. LES CONSULTATIONS CITOYENNES : POUR UNE RÉAPPROPRIATION DU PROJET EUROPÉEN

1. Irriguer tous les territoires

Les citoyens français ne pourront mieux appréhender les questions européennes uniquement par le biais de la réforme du scrutin, aussi cruciale soit-elle. La méconnaissance de la répartition des compétences entre les États membres et l'Union européenne ou l'ignorance du fonctionnement institutionnel de l'Union conduisent nombre d'entre eux à se désintéresser, voire à se méfier, de tout ce qui se rapproche de l'Europe.

Les consultations citoyennes, que le gouvernement souhaite initier au printemps 2018, sont un élément de réponse à ce problème, à plusieurs égards.

En premier lieu, l'organisation de débats citoyens, mais aussi de dialogues sectoriels au sein d'associations ou de syndicats, doit permettre à chacun de comprendre ce que sont les politiques européennes. La bonne information des électeurs est un élément crucial, pour votre rapporteur, pour assurer la sincérité du scrutin.

Ensuite, outre l'aspect pédagogique, la diffusion de la consultation en ligne et des consultations physiques doit innover tous les territoires, à commencer par ceux qui sont les plus éloignés des centres de décision. La caricature de l'Union européenne comme un club favorisant les citoyens les plus riches et les plus mobiles est en effet rapidement faite. Or, les consultations dans les territoires éloignés, parfois relégués, soumis à des contraintes physiques importantes, sont cruciales. Il s'agit de montrer que l'Union européenne, par des programmes tels que le FEDER ou le FSE, agit « au coin de la rue » sur tout le continent. **À ce titre, votre rapporteur estime, à l'instar de ce qui a été mis en place à l'Assemblée nationale à la suite du vote de la résolution portant sur les**

(1) *Martin, Pierre.* « Les élections européennes de 2014 : éléments d'analyse », *Commentaire*, vol. numéro 148, n° 4, 2014, pp. 833-836.

symboles européens ⁽¹⁾, que le drapeau européen devrait plus souvent flotter dans les lieux où l'Union européenne engage des fonds.

Enfin, la tenue de ces consultations sur six mois, du printemps à l'automne 2018, permettra d'aborder l'ensemble des politiques européennes et de faire émerger potentiellement des thèmes qui sont jusque-là marginalement traités dans le débat politique européen. Votre rapporteur estime toutefois que l'exercice de pédagogie européen et d'association des citoyens aux politiques européenne ne peut s'arrêter à l'automne 2018. **La mise en place des consultations citoyennes gagnerait à se doubler d'actions pédagogiques à l'école, dans le secondaire, mais aussi dans les médias, qui contribuent à restaurer les élections européennes et expliquer aux citoyens le choix qui leur revient à cette occasion.**

Dès lors, le succès de la séquence européenne se mesurera aussi par la reprise en main des projets européens par les citoyens. Pour ce faire, les consultations devraient être déployées sur l'ensemble du continent.

2. Faire des consultations citoyennes un projet européen

Votre rapporteur salue les efforts du Gouvernement pour encourager nos partenaires européens à participer à l'organisation des consultations citoyennes. Les nombreuses marques d'intérêt déjà recueillies montrent bien que, malgré les différences institutionnelles ou culturelles, il existe une volonté commune de rapprocher les citoyens des décisions européennes, de faire en sorte que les peuples puissent exprimer leur avis sur le projet commun qu'ils soient associés au mieux, tant dans la phase de décision que de mise en œuvre.

Si les modalités d'organisation restent encore à préciser – le gouvernement a engagé des réflexions à ce sujet depuis plusieurs mois et sera bientôt en mesure de décrire les moyens concrets mis en œuvre pour la tenue des consultations – l'association des États membres pourrait passer par la définition d'un cahier des charges commun, intégrant des principes et éventuellement des éléments concrets sur la restitution des avis des citoyens.

La réflexion à ce sujet a déjà été engagée au sein de notre Commission ⁽²⁾. Votre rapporteur estime que le succès des consultations citoyennes repose sur la participation d'un ensemble aussi grand que possible d'États membres à leur organisation, à commencer par l'Allemagne. La formation d'une opinion publique européenne, qui sera ensuite directement concernée par les élections de 2019, en dépend. **Les consultations citoyennes doivent en effet, pour votre rapporteur, permettre de comprendre les inquiétudes et les espoirs des Européens, au-delà de leurs appartenances nationales respectives.**

(1) Résolution n° 364 du 27 novembre 2017 visant à promouvoir les symboles de l'Union européenne.

(2) Rapport d'information n° 482 présenté par M. Michel Herbillon et Mme Valérie Gomez-Bassac sur les conventions démocratiques de refondation de l'Europe, présenté le 7 décembre 2017.

C'est pourquoi votre rapporteur se félicite du projet de loi relatif à l'élection des représentants au Parlement européen, sur lequel il émet les observations suivantes.

II. LE PROJET DE LOI VISANT À ÉTABLIR UNE CIRCONSCRIPTION UNIQUE : UNE AMBITION RENOUVELÉE POUR L'INCARNATION DES QUESTIONS EUROPÉENNES

L'objet principal du projet de loi est de rétablir, à l'article 4 de la loi n° 77-29 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants du Parlement européen, **une circonscription unique formée par le territoire de la République**. En rejoignant désormais vingt-trois des vingt-huit États membres ayant adopté ce type de circonscription, la France remplit plusieurs objectifs : améliorer la lisibilité des élections européennes et favoriser l'émergence d'un véritable débat européen lors de la future campagne européenne de 2019.

A. UN PROJET DE CIRCONSCRIPTION NATIONALE QUI S'ALIGNE SUR LES PRATIQUES DE LA MAJORITÉ DES ÉTATS MEMBRES

1. Le découpage actuel ne permet pas de mobiliser les électeurs

La loi n° 2003-327 du 11 avril 2003 visait à rapprocher les députés européens de leurs électeurs, en découpant en huit grandes circonscriptions le territoire national. Force est de constater que ces efforts ont échoué. Outre l'amoindrissement du caractère proportionnel du scrutin, le découpage électoral était totalement décorrélé de toute considération autre qu'organisationnelle. S'il permettait de respecter une proportion relativement équitable d'électeurs par rapport au nombre de représentants élus, l'ensemble pâtit d'une méconnaissance de la part des citoyens.

RÉPARTITION DU NOMBRE DE SIÈGES ET DE CANDIDATS PAR CIRCONSCRIPTION

NOM des circonscriptions	NOMBRE DE SIÈGES attribués à la circonscription	NOMBRE DE CANDIDATS par liste dans la circonscription
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

Source : étude d'impact.

Ces circonscriptions ne correspondent à aucun autre zonage administratif, et la nouvelle carte des régions issue de la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 n'a pas opéré de rapprochement avec les circonscriptions actuelles. S'il aurait pu être envisagé de reprendre cette carte pour former les circonscriptions européennes, un tel dispositif serait critiquable à plusieurs enseignes :

- il serait difficile à mettre en place en Corse, même si l'île pourrait être rattachée à la région PACA ;
- **surtout, l'augmentation du nombre de circonscriptions qui en résulterait (qui passeraient de 8 à 13) diminuerait mécaniquement le nombre de parlementaires par circonscription, à un point tel que le caractère proportionnel du scrutin en serait fortement affecté.** Ainsi, les régions les plus petites (Bourgogne-Franche-Comté, Centre-Val de Loire, Bretagne, Normandie et Pays de la Loire) n'éliraient que trois ou quatre députés.

Enfin, étant donné les missions particulières des représentants au Parlement européen, à savoir exprimer tant la sensibilité politique de leur groupe que les enjeux propres à leur circonscription et enfin l'intérêt général européen, il n'est pas sûr que l'idéal de représentation équilibrée de l'ensemble des régions françaises ait un sens réel dans ce type d'élection. Ainsi, des États membres qui comptent des régions ultrapériphériques au sens de l'article 349 du TFUE, tels que l'Espagne ou le Portugal, ont opté pour des circonscriptions uniques.

2. Rendre aux questions européennes une visibilité dans le débat national

Si l'abstention est une dimension désormais structurelle des élections européennes, votre rapporteur estime qu'il n'y a ici aucune fatalité. Les électeurs ne se mobilisent pas seulement en vue de changer des aspects techniques d'une politique publique, mais *« le vote permet en premier lieu de manifester symboliquement une adhésion, personnelle aussi bien que collective, à la communauté politique, à ses valeurs comme à ses procédures. Le désintérêt des électeurs vis-à-vis des européennes se comprend ainsi, d'abord et surtout, comme la résultante de la faible capacité identitaire de l'Union européenne ⁽¹⁾. »*

C'est en cela que l'article 1 du projet de loi, ainsi que les articles 3 et 4 qui en tirent les conséquences, peuvent permettre, selon votre rapporteur, de mobiliser à nouveau les citoyens pour ce type d'élection. La mise en place d'une circonscription unique à l'échelle du territoire républicain permet l'affrontement de listes nationales sur des projets européens distincts, mais aussi, plus largement, sur la conception que chaque groupement politique peut dégager de l'Europe. Dès lors, malgré la relative inertie des politiques européennes et la difficile lisibilité de la répartition des compétences entre États membres et Union européenne, donner un écho national aux élections européennes permettra de faire apparaître distinctement les différences entre les projets européens de chaque liste. **À l'inverse, la structuration du scrutin en différents super-régions aboutissait à un régime bâtard : des circonscriptions trop grandes pour être véritablement connues et défendues, des débats régionaux trop restreints pour appréhender les larges enjeux relatifs aux élections européennes. En somme, plutôt que de parvenir à une européanisation des débats, ce régime a mené à une dilution du débat européen qui n'a pas permis d'avoir une présentation claire du projet européen de chaque parti.**

La circonscription unique favorise en outre le pluralisme politique, puisque les élections régionales aboutissent mathématiquement à une surreprésentation des partis majoritaires.

Votre rapporteur souhaite toutefois rappeler, à toutes fins utiles, que la mise en place d'une circonscription nationale n'interdit en rien la possibilité pour

(1) Rozenberg, Olivier. « L'influence du Parlement européen et l'indifférence de ses électeurs : une corrélation fallacieuse ? », *Politique européenne*, vol. 28, n° 2, 2009, pp. 7-36.

les listes enregistrées d'être attentives à la provenance de chacun de leurs membres et au respect de la diversité géographique française.

3. Un modèle dominant en Europe

L'absence d'harmonie issue de l'échec des négociations et de la mise en place des « principes communs » a contribué à ce que les États puissent organiser les circonscriptions électorales comme ils l'entendaient, à condition que cela n'altère pas la dimension proportionnelle du scrutin.

Il est toutefois remarquable qu'en 2014, la grande majorité des États (23 sur 28) avait choisi d'organiser les élections européennes sur la base d'une circonscription unique, à l'échelle nationale. Certains des autres États membres utilisent le découpage en circonscriptions avant tout pour des aspects pratiques, administratifs ou pour aboutir à une bonne répartition au sein des listes des partis. L'Allemagne constitue un cas particulier au sein de ce panorama, puisque les partis politiques peuvent présenter des listes de candidats soit au niveau national, soit au niveau régional, mais la répartition des sièges s'effectue au niveau national. Dès lors, les électeurs allemands votent dans une circonscription unique, mais soit pour une liste fédérale, soit une liste de Land. L'ensemble du système a été pensé pour permettre notamment à la CSU (parti frère de la CDU en Bavière) de présenter ses propres candidats. De la même manière, la Belgique a mis en place des circonscriptions régionales, mais qui ont un fondement historique et linguistique ⁽¹⁾.

De plus, en France, les circonscriptions des élections européennes ne correspondent pas à un découpage administratif, appuyé par des réalités historiques, économiques ou géographiques cohérentes. **Notre rapporteur estime donc qu'il n'est en rien prouvé que la régionalisation ait répondu à aucune des faiblesses des élections européennes : l'éloignement des citoyens par rapport aux députés, l'identification des enjeux européens, la lisibilité du scrutin.**

À l'inverse, la régionalisation aboutit nécessairement à réduire la dimension proportionnelle du scrutin, aussi vastes soient les circonscriptions

(1) En vertu de l'article 9 de la loi du 23 mars 1989 relative à l'élection du Parlement européen ces circonscriptions sont les suivantes :

- la circonscription électorale flamande qui comprend les arrondissements administratifs appartenant à la région flamande ;
- la circonscription électorale wallonne qui comprend les arrondissements administratifs appartenant à la région wallonne, à l'exception des communes de la région de langue allemande ;
- la circonscription électorale de Bruxelles-Capitale qui comprend l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale ;
- la circonscription électorale germanophone qui comprend les communes de la région de langue allemande.

régionales. Cela conduit à une forme de bipolarisation et de faveur pour les grands partis peu compatibles avec l'esprit originel des élections européennes ⁽¹⁾.

4. L'harmonisation des seuils électoraux

Les élections européennes pâtissent d'une trop grande diversité dans un grand nombre de points, tels que l'âge minimal pour voter ou la date du scrutin. Les auditions ont toutefois conduit votre rapporteur à considérer que, compte tenu de la sensibilité du sujet pour de nombreux États membres et du principe de subsidiarité qui prévaut en la matière, il convenait de s'en tenir pour le moment aux modalités actuelles.

Il s'agit toutefois de saluer la proposition faite par les rapporteurs du Parlement européen, Danuta Hübner et Pedro Silva Pereira, d'introduire une fourchette restreinte concernant les seuils électoraux. Ces derniers suggèrent en effet **« pour l'attribution des sièges dans les États membres constituant une circonscription unique et dans les circonscriptions ayant recours à un scrutin de liste et comptant plus de 26 sièges, un seuil obligatoire allant de 3 % à 5 % »**.

La mise en place d'une telle fourchette permettrait en effet d'éviter une trop grande fragmentation, et ce d'autant plus que la plupart des États membres la respectent. Les plus petits États ne peuvent en effet descendre mathématiquement en dessous de ce seuil. Pour ce qui est des plus grands États, cela permettrait d'éviter une trop grande fragmentation partisane au sein du Parlement européen.

5. Vers un vote préférentiel

Votre rapporteur estime que le projet de loi ne saurait entraîner un trop grand nombre de changements dans les modalités de scrutin, sans quoi les électeurs risqueraient de se démobiliser. Il souhaite toutefois à terme que soit étudiée la possibilité de mettre en place un vote préférentiel. Ce système permet aux électeurs, généralement par le biais d'un classement des candidats d'une liste donnée, de faire émerger les candidats qu'ils préfèrent au sein de cette liste. Appliquée au sein d'un certain nombre d'États membres de l'Union européenne, cette procédure présente plusieurs avantages :

- elle permet de faire émerger des figures en dehors du choix préétabli par les partis, favorisant ainsi des personnes potentiellement reconnues pour leurs valeurs ou leur parcours européen ;
- le corollaire de ce premier avantage réside dans la personnalisation du vote. Le choix d'un nom plutôt que d'une liste permet de mieux identifier les membres du Parlement européen.

(1) Vaia Demertzis, « Élire le Parlement européen », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2014/6 (n° 2211-2212), p. 5-100.

Votre rapporteur estime néanmoins qu'il ne faut pas aller trop loin en la matière. Le système de vote unique transférable, tel qu'il s'applique en Irlande, n'est pas souhaitable en France, puisqu'il compliquerait de manière disproportionnée les opérations de dépouillement. Il rendrait également confuse l'appréhension du vote par les électeurs, qui seraient amenés à constituer leurs propres listes avec des noms potentiellement issus de plusieurs listes opposées.

Dès lors, votre rapporteur propose que soit étudiée la mise en place d'un système de vote préférentiel sans panachage, où l'électeur pourra faire ressortir un nom de la liste. Un tel système n'est pas inédit et est directement applicable. L'Italie, qui dispose d'un corps électoral comparable à celui de la France, applique un système similaire. Les circonscriptions sont régionales, mais le décompte des voix et la répartition des sièges se font à un niveau national. Or les électeurs italiens disposent de la possibilité de choisir trois noms au sein d'une liste, dont au moins un nom de candidate.

6. Le nombre de sièges alloués à la France en question

La décision du Royaume-Uni de quitter l'Union européenne, prise par référendum le 23 juin 2016, aboutit à amputer le Parlement européen de 73 de ses membres après les prochaines élections. Aux termes de l'accord de retrait qui sera probablement soumis à signature à l'automne 2018, le Royaume-Uni sera en effet un État tiers. Même si une période de transition est instaurée, cet État « ne participera plus aux institutions de l'Union européenne et n'y désignera ou n'y élira plus de membres, et ne participera plus à la prise de décision des organes et organismes de l'Union ⁽¹⁾. » Votre rapporteur acte ce départ et la vacance des sièges au Parlement européen qui s'en suit.

Cet état de fait représente avant tout une opportunité pour mettre en place des listes transnationales et apporter une réponse politique au Brexit. Par ailleurs, cela serait aussi une opportunité pour rééquilibrer la représentation actuelle des États membres au sein du Parlement européen. En effet, le principe de la proportionnalité dégressive n'est pas appliqué de manière optimale, de telle sorte qu'un certain nombre d'États membres sont désavantagés par la formule choisie. La France fait partie de ces États membres et peut légitimement réclamer l'obtention de sièges supplémentaires au Parlement européen.

Votre rapporteur a compris de sa rencontre avec Mme Danuta Hübner que, compte tenu de la sensibilité politique de la question, un nouveau calcul ne devrait entraîner aucune perte de sièges pour les États membres.

Madame Hübner serait favorable à la distribution de 27 sièges entre les États membres, parmi les 73 laissés vacants, afin de corriger les défauts de la formule actuelle de proportionnalité dégressive. Outre le fait que cela éviterait qu'aucun État membre ne soit lésé ou ne perde de siège, la France disposerait de

(1) Orientations du Conseil européen (article 50) du 15 décembre 2017. EUCO XT 20011/17.

cinq sièges supplémentaires, conformément au correctif qu'il convient d'apporter à la répartition actuelle.

Votre rapporteur est naturellement favorable à ce que la France voit son quota de sièges augmenter au Parlement européen. Le nombre exact de sièges concernés doit encore faire l'objet de discussions entre les autorités françaises et leurs partenaires européens.

B. EUROPÉANISER LES ÉLECTIONS EUROPÉENNES

1. Le relais des questions européennes dans les médias nationaux

La bonne information des citoyens par rapport aux enjeux que représentent les élections européennes n'est pas accessoire. Il existe une forme de corrélation entre le niveau d'information dont les électeurs estiment disposer de manière subjective et leur motivation pour voter. Selon une étude portant sur les dernières élections de 2014, la plupart des États dans lesquels le niveau de participation est supérieur à la moyenne (43 %) sont aussi ceux dans lesquels le niveau d'information subjectif est supérieur à la moyenne (53 %), à l'exemple de l'Italie (65 % et 60 %). La France faisait alors partie des États dans lesquels le niveau de participation, mais aussi le niveau d'information subjectif tel que mesuré par cette enquête, étaient inférieurs à la moyenne européenne ⁽¹⁾.

Cet état de fait a notamment poussé le Parlement européen à encourager « les États membres à faciliter la participation des partis politiques européens, ainsi que de leurs candidats chefs de file, aux campagnes électorales, notamment à la télévision et dans d'autres médias » ⁽²⁾.

2. Des précédents préoccupants

La médiatisation des élections européennes lors de la dernière échéance électorale de 2014 a été, pour votre rapporteur, grandement déficiente. En effet, le débat opposant les candidats à la présidence de la Commission européenne, alors même que la procédure de *Spitzenkandidat* devait connaître sa première concrétisation, n'a été diffusé en France que sur *Euronews*, *La chaîne parlementaire* et sur *Itélé*. Ces canaux ont une diffusion bien moindre auprès des citoyens français que les chaînes habituelles du service public, qu'elles appartiennent à la radio ou à la télévision. Le débat était certes également retransmis sur des sites internet tels que *Francevinfo*, mais l'audience fut nécessairement plus faible que ce qu'elle aurait pu être.

(1) *Cohen, Antonin.* « III. Élections. À la recherche du peuple européen », *Le régime politique de l'Union européenne. La Découverte, 2014, pp. 67-100.*

(2) *Résolution du Parlement européen du 11 novembre 2015 sur la réforme de la loi électorale de l'Union européenne (2015/2035(INL)).*

Un débat rassemblant des figures nationales, consacré aux élections européennes, a certes été tenu sur le service public le 22 mai 2014, mais il n'a eu lieu que trois jours avant l'élection elle-même, alors que d'autres citoyens européens avaient déjà commencé à voter. Dans son ensemble, le traitement des mouvements européens et de grandes figures appartenant à ces derniers laisse donc grandement à désirer.

3. Des obligations de service public à respecter

Cet état des lieux est d'autant plus préoccupant que le service public a des obligations à respecter en matière de diffusion des questions européennes et de pédagogie en la matière.

Le décret n° 2009-1263 du 19 octobre 2009 portant approbation des statuts de la société nationale de programme France Télévisions, dispose ainsi, à l'article 16 du cahier des charges, que « France Télévisions s'attache à intégrer la dimension européenne :

- dans l'ensemble de ses programmes (documentaires, fictions, jeux, spectacles vivants, etc.) ;
- dans des émissions spécifiquement consacrées à l'Europe (programmes courts, émissions régulières ou correspondant à des événements à caractère européen, etc.) ;
- dans les journaux et magazines d'information, qui accordent une large place à la connaissance des enjeux communautaires et à l'expression d'une identité européenne. »

En particulier, France Télévisions a la charge de « favoriser une meilleure compréhension du fonctionnement démocratique des institutions européennes. » Pour ce faire, elle « s'attache à évoquer les institutions européennes et notamment le Parlement européen ainsi que les réalisations, les innovations et les apports particuliers des différents pays de l'Union européenne. »

Ces dispositions s'inscrivent parfaitement dans le cadre plus large de la loi de 1986 relative aux principes régissant l'audiovisuel public, qui impose aux chaînes audiovisuelles publiques de favoriser « le débat démocratique, les échanges entre les différentes parties de la population ainsi que l'insertion sociale et la citoyenneté ⁽¹⁾ ».

Les cabinets des ministres de l'Intérieur et des affaires européennes en ont convenu avec votre rapporteur : il convient que la campagne et les débats électoraux soient diffusés de la manière la plus large possible.

(1) Article 43-11 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication (Loi Léotard).

Votre rapporteur estime donc qu'il serait tout à fait bienvenu que les sociétés nationales de programme, outre les obligations inscrites à l'article 2 du projet de loi sur la propagande audiovisuelle, s'assurent de la bonne diffusion des débats entre les têtes de liste *européennes*, dès lors que le principe des *sptizenkandidaten* est maintenu. Si ce principe ne doit pas s'entendre comme excluant les débats nationaux entre les têtes de liste françaises, un débat entre des leaders des principaux partis européens ne pourrait que sensibiliser davantage les électeurs sur les enjeux propres à l'ensemble du continent, et ce, d'autant plus si une circonscription européenne est mise en place.

C. L'ÉTABLISSEMENT DE LISTES TRANSNATIONALES

1. Une demande ancienne du Parlement européen

L'article 7 du projet de loi laisse la possibilité, compte tenu des négociations tenues actuellement au sein du Conseil et du Parlement européen, de mettre en place, dès les élections de 2019, une circonscription européenne unique dans laquelle des listes transnationales concourraient pour le suffrage des citoyens européens.

Ainsi qu'il est prévu à l'article 223 du TFUE, un tel changement dans les modalités d'élection ne peut être que le fait du Parlement européen. Ce dernier a l'initiative, le Conseil statuant ensuite à l'unanimité, après approbation du Parlement européen et recommandation aux États membres pour adoption conformément à leurs règles constitutionnelles ⁽¹⁾.

Comme il a été vu, le rapport d'Andrew Duff de 2011 contient déjà cette idée, mais elle avait rencontré alors de fortes oppositions politiques au sein du Conseil. Le Président de la République a eu l'occasion d'exprimer son soutien à cette idée lors de ses discours à Athènes et à la Sorbonne ⁽²⁾ en septembre 2017. Fort de cette impulsion politique, ce concept a déjà reçu un certain nombre de soutiens, qu'il s'agisse de la société civile ou d'autres États membres.

2. L'attente forte de la société civile, le soutien de certains États membres

Votre rapporteur a pu apprécier en effet au cours de ses auditions, notamment avec M. Yves Bertoncini, président du Mouvement européen, que de nombreuses organisations proeuropéennes soutiennent le principe des listes transnationales. Celles-ci refléteraient en effet au mieux les différentes opinions européennes, tout en s'éloignant de l'accumulation des opinions nationales.

(1) Article 14 du TUE.

(2) « 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. »

De plus, la France bénéficie au Conseil du soutien de partenaires importants. L'Italie, qui soutient le principe depuis longtemps, mais aussi l'Espagne, adhèrent à leur mise en place, comme en témoigne la tribune commune signée par les trois ministres en charge des affaires européennes, du 17 novembre 2017⁽¹⁾.

Dans ce cadre, votre rapporteur salue l'activité du gouvernement français dans le cadre des négociations au Conseil, en préparation du Conseil européen informel du 23 février prochain.

3. Le contexte né du Brexit

Comme indiqué précédemment, à l'issue des négociations autour du Brexit, les 73 sièges dévolus aux représentants du Royaume-Uni seront laissés vacants. Outre le rééquilibrage de la représentation actuelle des États membres au sein du Parlement européen qu'il pourrait occasionner, cet état de fait représente aussi une opportunité pour mettre en place les listes transnationales.

Dès lors, il est possible d'imaginer la répartition suivante pour les 73 sièges laissés vacants :

- 27 sièges pourraient être distribués entre les États membres pour corriger les défauts de la formule actuelle de proportionnalité dégressive, comme expliqué précédemment ;
- 31 sièges seraient laissés vacants, ce qui permettrait à la fois de diminuer le coût de fonctionnement actuel du Parlement européen, mais également de préparer d'éventuelles futures adhésions à moyen ou long terme ;
- 15 sièges seraient dédiés à la mise en place de listes transnationales.

Une telle répartition aboutirait à un Parlement européen comprenant 720 sièges, dont celui du Président. Il allierait à une représentation mieux proportionnée des États membres l'intégration de représentants d'une circonscription unique européenne, telle que l'article 7 du projet de loi l'évoque.

4. Un modèle pour la mise en place de la circonscription européenne

Compte tenu des travaux évoqués précédemment, votre rapporteur estime en premier lieu que les listes transnationales permettraient d'incarner, à la suite des consultations citoyennes, l'espace public européen. Le Parlement européen n'est en effet pas l'agrégat de vingt-sept élections, mais représente, avec la Commission, l'intérêt général européen. Selon l'article 14 du TUE (Traité sur

(1) *Nathalie Loiseau (Ministre chargée des affaires européennes, France), Sandro Gozi (Secrétaire d'État à la Présidence du Conseil, chargé des Affaires européennes, Italie) et Jorge Toledo (Secrétaire d'État aux Affaires européennes, Espagne) : « Pour “ la création de listes transnationales ” aux élections européennes »*

l'Union européenne), le Parlement européen est en effet « composé de représentants des citoyens de l'Union », et non pas de chacun des États membres.

L'instauration des listes transnationales ne nécessiterait par ailleurs vraisemblablement aucun changement dans les traités. Il convient de rappeler tout d'abord que les modalités de représentation des citoyens au sein du Parlement européen sont fixées aux articles 10 et 14 du TUE. Or, selon le premier, « les citoyens sont directement représentés, au niveau de l'Union, au Parlement européen » tandis que le second n'exclut aucunement l'instauration d'une circonscription européenne en sus des circonscriptions nationales. Enfin, l'article 223 reste muet sur cette répartition, se bornant à renvoyer, comme il a été vu, à un acte du Parlement européen.

Ces nouvelles listes, pour être proprement transnationales, doivent subir un certain nombre de contraintes de représentativité. Le rapport d'Andrew Duff avait proposé que les listes comprennent des candidats résidant dans au moins un tiers des États. Votre rapporteur propose quant à lui le schéma suivant.

Les listes de quinze candidats devraient représenter au moins sept États membres, ce qui correspond au quart d'entre eux. De plus, les États membres seraient répartis en quatre catégories, selon leur nombre de voix au Conseil, et donc indirectement à leur taille démographique. Les sous-groupes seraient constitués comme suit :

- les États disposant de 13 à 29 voix au Conseil, soit sept États membres (Allemagne, Italie, France, Espagne, Pologne, Roumanie, Pays-Bas) ;
- les États disposant de 10 à 12 voix, soit huit États membres (Belgique, Grèce, Hongrie, Portugal, République tchèque, Suède, Autriche, Bulgarie) ;
- les États disposant de 7 voix, soit six États membres (Slovaquie, Danemark, Finlande, Irlande, Lituanie, Croatie) ;
- les États disposant de 4 voix, soit six États membres (Lettonie, Slovaquie, Estonie, Chypre, Malte, Luxembourg).

Deux représentants de chaque catégorie devraient obligatoirement figurer dans chaque liste de la circonscription européenne unique.

Ce type de rattachement n'est pas inédit au Parlement européen, puisque la formation de groupes politiques doit y respecter une dimension transnationale. En effet, tout groupe politique doit se composer de députés élus dans au moins un quart des États membres ⁽¹⁾.

Par ailleurs, pour ce qui est de la mise en œuvre concrète de l'élection des listes transnationales, les membres du cabinet du ministre de l'Intérieur ont précisé

(1) Article 32 du règlement intérieur du Parlement européen.

à votre rapporteur que les électeurs seraient amenés à voter deux fois, avec deux bulletins différents, dans deux urnes distinctes : l'une serait consacrée aux listes nationales, tandis que l'autre concernerait l'élection des listes transnationales.

Enfin, **votre rapporteur estime que doivent pouvoir se rattacher aux listes de la circonscription européenne unique non seulement les partis politiques européens, mais aussi les mouvements politiques**, en vue d'une meilleure représentativité de toutes les sensibilités politiques.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

La Commission s'est réunie le mercredi 24 janvier 2018, sous la présidence de Mme Sabine Thillaye, Présidente, pour examiner le présent rapport d'information.

M. Pieyre-Alexandre Anglade, rapporteur pour observations.
Le projet de loi sur lequel j'ai instruit mon rapport vise à réformer les élections européennes en France, en vue du scrutin de 2019. C'est une élection décisive, qui interviendra quelques mois après le départ des Britanniques de l'Union européenne. La mandature 2019-2024 sera une mandature de refondation. Ce scrutin représente une échéance historique qui nous offre un certain nombre d'opportunités, et qui engage dans le même temps la responsabilité de nos familles politiques respectives, des médias et de la société civile.

Les élections européennes ont été trop longtemps considérées, à tort, comme une échéance électorale de second rang, ce qui a progressivement conduit les Français à s'en désintéresser – en témoignent les faibles taux d'abstention enregistrés depuis 2004. Mal comprises des électeurs, ces élections ont trop souvent attisé des débats strictement nationaux entre les différents partis politiques de notre pays, et ce, aux dépens d'enjeux européens pourtant cruciaux.

Notre approche de ce scrutin doit changer. Pour cela, nos familles politiques doivent saisir l'opportunité d'un retour à une circonscription nationale unique pour faire de ce scrutin un rendez-vous électoral majeur d'une part et pour européeniser ses enjeux d'autre part, en présentant des figures nationales aux compétences européennes reconnues et porteuses d'un projet européen mobilisateur. Il en va ici de notre responsabilité. Le rétablissement d'une circonscription nationale unique est une chance de donner à ce scrutin une meilleure lisibilité et de faciliter la compréhension de ses enjeux. À nous de la saisir pour confronter véritablement les différents projets européens que nous portons. Les circonscriptions régionales ont empêché jusque-là la tenue d'un véritable débat sur l'Europe. L'objectif initial, louable, de rapprocher le parlementaire européen des Français a échoué. Les circonscriptions étaient illisibles, n'avaient pas d'organisation logique. Une circonscription comme le grand Est comptait 5 régions, 18 départements et 9 millions d'habitants : il était difficile de sillonner de telles circonscriptions.

Les prochaines élections européennes engageront également la responsabilité des médias nationaux, singulièrement celle du service public audiovisuel, qui avait créé un précédent lors des élections de 2014, en choisissant de ne pas diffuser le débat qui avait opposé les candidats à la présidence de la

Commission européenne. Ce précédent témoigne de la médiatisation déficiente des élections européennes dans notre pays. J'incite donc le service public audiovisuel à une meilleure couverture médiatique des élections européennes et des débats qu'elles entraînent, pour une meilleure information de l'ensemble des acteurs de la société civile. Les antennes régionales auraient également intérêt à se saisir en amont des consultations citoyennes, lancées au printemps 2018.

Justement, alors que l'Europe ne peut plus se construire à l'abri des peuples, j'estime que la réussite des consultations citoyennes initiées par le Gouvernement au printemps 2018 sera l'une des conditions de la réussite des élections européennes. La refonte du projet européen implique une exigence et une volonté démocratique plus fortes. Ces consultations citoyennes devront favoriser la pédagogie de l'Europe. Ce devoir de pédagogie nous engage en tant qu'élus, mais il engage aussi la responsabilité de l'ensemble des acteurs de la société civile européenne qui parsèment nos territoires : associations, enseignants, entrepreneurs, étudiants... La mobilisation des citoyens dans des forums décentralisés et les débats qui émailleront notre territoire et celui de tous les États membres qui voudront participer à ce vaste exercice de réflexion commune devront motiver les électeurs pour faire un choix clair en 2019.

Mais par-delà ces responsabilités, les élections européennes de 2019 doivent nous offrir de vraies opportunités politiques vis-à-vis de la future composition du Parlement européen. Comme vous le savez, à l'issue des négociations relatives au *Brexit*, les 73 députés britanniques du Parlement européen laisseront leurs sièges vacants. Alors que la question du devenir de ces sièges se pose, je défends la mise en œuvre de listes transnationales au sein d'une circonscription européenne unique, à laquelle un certain nombre de sièges serait dédié.

Le projet de loi prévoit justement cette possibilité, qui offre une double opportunité. En premier lieu, c'est l'opportunité d'apporter une réponse politique au *Brexit*. Ensuite, c'est l'opportunité de représenter l'intérêt général européen. Le Parlement européen ne doit en effet pas être uniquement l'agrégat de 27 volontés nationales différentes, rôle que le Conseil joue déjà à certains égards, mais représenter l'opinion publique européenne, telle qu'elle se dégage de l'ensemble des électeurs par-delà les frontières nationales.

À cet égard, je me permets de saluer le large soutien aux listes transnationales enregistré hier lors du vote du rapport des députés européens Danuta Hübner et Pedro Silva Pereira en Commission des Affaires constitutionnelles (AFCO) du Parlement européen. Je me réjouis notamment que l'adhésion aux listes transnationales ait dépassé le clivage gauche-droite parmi nos représentants français au sein de la commission AFCO.

Enfin, la redistribution des sièges britanniques offrirait également l'opportunité de rééquilibrer la représentation actuelle des États membres au sein du Parlement européen, et notamment celle de la France, qui ne correspond pas à

l'évolution démographique que notre pays a connue ces dernières années. À cet égard, la France peut légitimement réclamer l'obtention de sièges supplémentaires au Parlement européen. C'est un point que je défends dans mon rapport. Les députés européens membres de la commission des Affaires constitutionnelles se sont d'ailleurs prononcés hier en faveur d'une redistribution de 27 sièges dès 2019 entre les États membres, dont 5 supplémentaires pour la France. Voilà une nouvelle raison de nous réjouir de ce vote et de la dynamique positive qu'il insuffle en amont des élections européennes de 2019.

Toutes les conditions institutionnelles semblent donc réunies pour faire des élections européennes un rendez-vous électoral majeur. Il nous revient désormais de leur donner un souffle politique et de considérer ces élections sérieusement, pour reprendre de l'influence au sein du Parlement européen. Je vous remercie.

L'exposé du rapporteur a été suivi d'un débat.

M. Bernard Deflesselles. Avec ma collègue Constance Le Grip, nous défendrons une position différente, celle de circonscriptions régionales calées sur les nouvelles régions dessinées en 2015. Constance Le Grip a d'ailleurs déposé dès décembre dernier une proposition de loi en ce sens, cosignée par Guillaume Larrivé. Le scrutin sur la base de circonscriptions régionales est le plus pertinent et j'en veux pour preuve le fait que certains de nos voisins les plus proches, de grands pays européens, la Belgique, le Royaume-Uni, l'Irlande, l'Italie, voire l'Allemagne avec son scrutin mixte, élisent ainsi leurs représentants.

Vous nous dites que c'est une réponse à l'éloignement des citoyens, mais quel paradoxe ! Bien évidemment, plus une circonscription est grande, plus grand aussi est l'éloignement des citoyens par rapport au fait électoral... Or vous nous proposez la plus grande des circonscriptions possibles. Enfin, autre point qui montre toutes vos contradictions : vous demandez que les médias régionaux se mobilisent. Quoi de mieux pour cela que des représentants élus dans des circonscriptions régionales ?

Je veux aussi soulever d'autres points préoccupants, mais dont on ne parle pas. D'abord, la dépendance à l'égard de leur parti politique des représentants élus sur une liste nationale, constituée on le sait bien par le « fait du prince ». Avec une élection à l'échelle régionale, c'est le « fait régional » qui parle !

Un mode de scrutin à l'échelle nationale, c'est aussi la garantie d'une multiplication des listes, chaque parti voulant exister au moins médiatiquement. Et le risque, à la fin, c'est une moins bonne visibilité de la France, dont les représentants seront éparpillés dans plusieurs petits groupes. C'est aussi une moins bonne visibilité des députés européens, on l'a vu par le passé. Qui connaissait

le 15^e ou le 17^e député européen de la liste nationale X ou Y ? Ils ne vont pas parcourir les territoires pour expliquer.

Alors que nous avons fait le choix de faire des régions les autorités gestionnaires des fonds européens, vous supprimez un lien évident entre l'action européenne de ces dernières et les représentants du Parlement européen. Enfin, rien ne démontre qu'une liste nationale est la parade à la baisse de la participation électorale.

Donc ne soyons pas naïfs : cette modification du mode de scrutin correspond avant tout à votre intérêt électoral du moment, les résultats des élections sénatoriales ayant mis en évidence la faiblesse de l'implantation locale de la République en Marche. Reconnaissez-le, simplement, d'autres que vous l'ont aussi fait avant vous !

Quant aux listes transnationales, leur parcours me semble compliqué. Si cette idée a été endossée par la Commission compétente du Parlement européen, il reste la plénière, et puis aussi le Conseil européen, à l'unanimité. Or M. Orban a d'ores et déjà annoncé qu'il mettrait son veto...

M. Ludovic Mendes. Le groupe LREM soutient pleinement les propositions du rapporteur. Des élections nationales garantissent l'intérêt des médias, et rendront donc la politique européenne – si importante dans la vie de tous les jours – visible au Journal de 20 heures et en première partie de soirée ! Un député européen est là pour faire avancer l'Europe, pour dire la voix des Français dans l'Europe : il n'est pas là « simplement pour représenter la France ». Avec ce mode de scrutin, nous sommes en phase avec la volonté des Pères fondateurs.

Vous vous y opposez, mais c'est parce que les partis aujourd'hui en perte de vitesse se demandent comment continuer à exister demain et comment conserver leurs sièges au Parlement européen. Vous craignez une multiplication des listes, j'y vois moi le signe d'une vitalité démocratique retrouvée. La parole a été trop longtemps bridée, et les citoyens se sont éloignés. Chacun pourra débattre et exposer sa vision de l'Europe, au moment des élections, mais aussi avant, dans les conventions démocratiques. Avec une circonscription unique, les médias, les Français s'intéresseront de nouveau à l'Europe, car l'Europe, c'est l'avenir de la France !

M. Jean-Louis Boulanges. Mon groupe – et le parti dont il émane – soutiendra ce projet de passer des pseudo-circonscriptions régionales actuelles à une circonscription nationale. À dire vrai, aucun des deux systèmes n'est pleinement satisfaisant, et cela tient à la mauvaise organisation de l'Union et à sa mauvaise insertion dans notre paysage. Le système actuel a été dessiné avec des arrières pensées. J'ai connu les deux systèmes et j'ai de la mémoire. Le choix de la régionalisation, je l'ai poussé, avec M. Casanova. Nous avons été partiellement entendus par le RPR, à l'époque, car son président, Alain Juppé, ne voulait pas prendre la tête d'une liste nationale, et ce parti, dont on connaît les tendances

jacobines, renâclait à une décentralisation complète du scrutin. Le résultat, ce fut ces huit circonscriptions, des cotes mal taillées : la mienne allait du Mont-Saint-Michel à la frontière belge !

Nos collègues de LR souhaitent maintenant un rapprochement avec nos treize régions, mais elles sont elles-mêmes très artificielles, dessinées dans des conditions politiciennes, je crois que tout le monde en conviendra. De plus, cela poserait certainement un problème de proportionnalité pour répartir nos 74 représentants, avec des régions de taille relativement petites, comme la Corse.

Mais je vais aussi doucher l'enthousiasme de mon collègue Anglade. Un mode de scrutin national ne rapprochera pas l'Europe des citoyens. Car cet éloignement a d'autres sources. D'abord le fait que, si le Parlement européen a beaucoup de pouvoirs dans l'Union, l'Union européenne a en elle-même peu de pouvoirs vraiment politiques : la concurrence, la monnaie, la politique agricole commune, etc... L'essentiel de ce qui fait le pouvoir politique reste au niveau national. Ensuite, le jeu politique européen, une démocratie de négociation et de compromis, est très différent du jeu politique national bipolarisé à caractère manichéen, tel qu'il s'exerçait jusqu'à présent ; les choses semblent avoir changé au printemps dernier ! Ce jeu européen fondé sur la négociation et le compromis, ni nos politiques, ni nos médias, ni nos citoyens n'y sont habitués, et donc ils sont en face de cette élection européenne comme « une poule devant un couteau » ! Une élection nationale – et je rejoins en cela M. Anglade – permettra au moins un choix clair, avec des listes perceptibles politiquement, c'est donc plutôt une amélioration.

Enfin, j'attire votre attention sur un point essentiel : acter des listes transnationales, c'est compliquer sérieusement l'éventualité que nos amis britanniques reviennent sur leur *Brexit*...

Or qui peut dire ce qui se passera dans quelques mois, si Mme May démissionne et qu'un autre référendum aboutit à un résultat inverse ?

M. Bruno Gollnisch, membre du Parlement européen. Disons-nous les choses franchement, cet étrange découpage en huit circonscriptions procédait aussi de la volonté de minorer les sièges dont le FN allait bénéficier, compte tenu des sondages qui lui donnaient 12 % à 15 % des intentions de vote. Mais cette tactique s'est retournée contre ses auteurs en 2014. Ce mode de scrutin favorise la liste arrivée en tête, or ce fut la liste FN ! Le nombre de députés de ce parti au Parlement européen est finalement supérieur au nombre de voix obtenues. Mon intérêt propre serait donc de pousser au maintien du mode de scrutin actuel. Mais je suis partisan d'une liste nationale, parce que ces huit circonscriptions ne sont ni cohérentes ni d'une taille raisonnable, elles sont plus larges que certains des États membres. Pour ma campagne dans la circonscription Grand-Est, j'ai passé trois mois en camping-car !

J'approuve aussi la nouvelle répartition nationale, et l'augmentation du nombre de députés français, qui répare enfin une concession malheureuse faite par le Président Chirac. Par contre, l'instauration d'un vote préférentiel serait une véritable usine-à-gaz, avec des modalités de décompte extrêmement complexes.

Je serai beaucoup plus sévère sur les dispositions relatives aux médias durant la campagne électorale faites par le ministre de l'Intérieur, qui prend pour point de référence les groupes parlementaires des deux chambres nationales, sans y inclure les groupes représentés au Parlement européen. C'est antinomique avec votre volonté de tenir compte des débats européens, de mettre en valeur le Parlement européen, etc. ce qui est paradoxal, absurde, voire scandaleux !

Quant au désintérêt des citoyens, c'est d'abord le fait que le débat sur l'Europe n'a lieu qu'une fois tous les cinq ans, au moment des élections. J'en suis à mon sixième mandat, et les moments, entre deux élections, qui ont le plus marqué nos médias, c'est la teneur de beurre de cacao dans le chocolat, et les autorisations données aux chasseurs de chasser librement tel ou tel volatile à certaines périodes ! Admettez avec moi que c'est un peu mince. Mais c'est aussi, M. Bourlanges, parce que les fruits de l'Union européenne n'ont pas répondu aux promesses des fleurs.

Dernier point, les obligations déclaratives prévues dans le projet de loi existent déjà, et sont mises en œuvre sur le site du Parlement.

Mme Marietta Karamanli. M. le rapporteur, un de vos arguments en faveur des listes nationales, c'est la participation électorale plus élevée. Le tableau présenté le montre, mais montre aussi une certaine décorrélation. Une liste nationale permet d'afficher une unité, de porter plus loin la voix de la France. Mais cela étant dit, la question de la distance entre le député européen et le territoire n'est pas traitée. La question du partage des sièges britanniques soulève aussi des questions, lorsque l'on voit la divergence qui s'exprime entre la France et l'Italie, par exemple. Et je vois une certaine incohérence, voire une attitude un peu schizophrénique si vous me permettez l'expression, à vouloir augmenter le nombre des représentants français au Parlement européen, et, en même temps, à diminuer au niveau national, peut-être drastiquement même, le nombre des députés et des sénateurs !

Mme Constance Le Grip. Pour ma part, outre le retour en arrière que constitue le choix d'une circonscription nationale – comme Bernard Deflesselles l'a bien mis en évidence – je trouve pour le moins paradoxal de présenter d'un côté des listes transnationales pour rapprocher les élus européens de leurs électeurs et, de l'autre côté, d'éloigner de ces mêmes citoyens les représentants européens élus sur une base nationale. Le risque, ce sont des députés « hors-sol », alors qu'un vrai ancrage territorial apporte un plus dans l'exercice du mandat, j'ai pu le vérifier au cours de mes deux mandats. Certes, personne n'attend d'un député européen qu'il fasse le tour de tous les marchés de son eurocirconscription. Mais je peux vous assurer que l'ancrage territorial du député européen, sa

connaissance des réalités économiques, sociales, environnementales, sont pleinement assumés par le Parlement européen avec les semaines mensuelles dédiées à la circonscription dans l'agenda des travaux du Parlement. Cet ancrage est réel et profond, et il est bien identifié par tous les corps intermédiaires de chaque circonscription, d'autant plus que les régions sont aujourd'hui autorités de gestion des fonds européens.

Quant à la question de la participation plus élevée, il n'est pas démontré qu'elle soit due à un scrutin organisé sur une base nationale. Lors des scrutins de 1979, 1984, ou 1989, c'est surtout le contexte historique et politique de l'époque qui l'explique, bien plus et bien mieux que le mode de scrutin.

Les élections européennes organisées avec le mode de scrutin régionalisé n'ont pas été exemptes de grands débats télévisés, et c'est surtout la frilosité du service public de l'audiovisuel qu'il faut blâmer, quand ce dernier a refusé de diffuser le débat entre les candidats en tête de liste les *Spitzenkandidaten*, dont la plupart parlaient français. Outre les médias nationaux, les antennes régionales, la presse quotidienne régionale se sont fait un honneur d'organiser de nombreux débats et émissions d'information lors des précédentes élections.

M. Thierry Michels. Notre discussion a bien mis en évidence les éléments relevant de la mécanique institutionnelle. Je voudrais pour ma part m'attacher à ce qui peut permettre aux citoyens, français et européens, de s'appropriier le projet européen. Le rôle des médias est important, et à cet égard la différence, à l'avantage de l'Allemagne, dans la couverture médiatique donnée à l'adoption de la résolution commune entre notre Assemblée et le Bundestag lundi dernier est éclairante.

M. Pierre-Henri Dumont. Cette couverture aurait sans doute été plus importante en France si la mobilisation des députés LREM et celle du Gouvernement avaient été à la hauteur de l'événement !

M. Thierry Michels. ARTE, dont nous avons auditionné récemment la Présidente, doit nous aider à présenter les enjeux du débat européen, tout comme les consultations citoyennes attendues en 2018. Finalement, quel que soit le mode de scrutin retenu, ce sont elles qui permettront aux citoyens français comme européens de s'appropriier le projet européen et les encourager à venir voter.

M. Pierre-Henri Dumont. Je veux d'abord saluer l'audace du rapporteur, qui a fait des propositions en décalage avec le projet de loi. Mais il ne faut pas se voiler la face, inutile par exemple de s'appesantir sur les chiffres, le contexte change à chaque élection. Ce texte vise tout simplement à assurer le plus grand groupe possible à la République en marche au Parlement européen, car c'est bien la volonté du Président de la République. Et ce faisant, cette élection fera en sorte que deux forces s'affrontent, une force pro-européenne, celle que vous représentez, et une force anti-Europe dans sa forme actuelle, le Front National, en écrasant toutes les sensibilités intermédiaires.

Avec les circonscriptions régionales, les têtes de liste qui sont souvent des personnalités politiques de premier plan, avaient une partition propre. Avec une circonscription nationale, les choix seront faits à Paris par des apparatchiks, et les territoires et les outre-mers ne seront plus représentés à leur juste valeur. S'il n'y a pas de solution miracle, nous devons choisir entre le système actuel, en l'adaptant aux nouvelles régions, et votre proposition de listes nationales avec tous les inconvénients évoqués. Quant aux listes transnationales, nous avons déjà un système qui permet ce débat sur les enjeux européens, celui des *Spitzenkandidaten*, pourquoi inventer un système plus complexe, sans parler de l'impact sur un éventuel changement de position britannique !

M. Didier Quentin. Le débat autour des élections européennes et de leur organisation dure depuis quarante ans. De nombreuses idées, plus ou moins brillantes, ont été avancées et parfois appliquées. Je pense en particulier à l'étonnant « tourniquet » qui voyait des élus démissionner à mi-mandat pour laisser la place aux suivants sur la liste. Pour moi, c'est une bonne chose que, dans une démocratie, les élus soient connus et reconnus de leurs électeurs. Or, force est de constater que ce n'est pas le cas pour les députés européens. Pour prendre un exemple personnel, je suis incapable de citer plus de trois ou quatre députés de ma circonscription du Grand Ouest. Dans ces conditions, je m'interroge sur la pertinence d'un système mixte où une cinquantaine de députés européens seraient élus dans autant de circonscriptions et vingt-neuf autres sur un scrutin de liste afin que l'ensemble des sensibilités soient représentées. Un tel système a-t-il été envisagé ? Enfin, j'attire votre attention sur l'un des inconvénients majeurs des listes nationales. Elles sont conduites par des têtes d'affiches nationales qui, à peine élues, démissionnent. Ce n'est évidemment pas satisfaisant.

M. Piere-Alexandre Anglade, rapporteur pour observations. Je suis très heureux des échanges qui sont les nôtres. La pluralité des points de vue qui se sont exprimés est non seulement une bonne chose, mais également le signe que la classe politique française porte un grand intérêt à ces élections européennes. Ceci dit, je maintiens évidemment mon opposition aux circonscriptions régionales qui sont basées, comme je l'ai dit en introduction, sur des réalités qui ne correspondent à rien et ne respectent pas le principe de proportionnalité. Certes, Mme Le Grip, vous étiez élue en Île-de-France qui est la circonscription sans doute la plus cohérente de toutes et, à juste titre, vous pouviez penser avoir un ancrage territorial, mais pour les autres circonscriptions, ce n'est pas le cas. En outre, peut-on vraiment parler d'ancrage territorial quand un député européen représente 860 000 citoyens et que certains d'entre eux sont élus d'une région avec laquelle ils n'ont aucun lien ? Enfin, il appartient aux partis politiques de faire en sorte que, sur leur liste nationale, tous les territoires soient représentés.

S'agissant des polémiques politiciennes sur le faible ancrage de mon parti, je n'y souscris évidemment pas et je rappelle que, de mon point de vue, le retour aux circonscriptions régionales en 2004 a surtout permis aux partis politiques de l'époque de diluer le débat et éviter la confrontation nationale qui aurait mis en évidence leurs divisions sur l'Europe. La démission de grandes personnalités

politiques – et pas seulement des grandes d’ailleurs – élues sur les listes européennes a toujours existé et existera toujours, quel que soit le mode d’élection.

M. Jean-Louis Bourlanges a évoqué le fait que les listes transnationales pourraient être un obstacle à l’éventuel retour du Royaume-Uni dans l’Union et Mme Marietta Karamanli le paradoxe de voir augmenter le nombre d’eurodéputés français, alors que le nombre total de députés européens diminuerait. Il faut ramener les choses à leur juste proportion. Il y aurait cinq eurodéputés français de plus seulement, afin de mettre leur nombre en cohérence avec celui des autres pays.

Je voudrais rappeler à M. Bruno Gollnisch que le Front National a remporté les dernières élections européennes avec un temps d’antenne limité et très inférieur à celui du Parti Socialiste. L’importance des clips électoraux est donc à relativiser fortement.

Enfin, M. Bernard Deflesselles a indiqué craindre un morcellement de la représentation de la France au Parlement européen. Je crois pour ma part en la force de la diversité. Je rappelle toutefois qu’il y a un seuil de 5 % nécessaire à toute liste pour avoir des députés européens.

Puis la commission a autorisé la publication du présent rapport.

ANNEXES

ANNEXE N° 1 :
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR

Ministère de l'Intérieur

- M. Julien Autret, conseiller parlementaire au cabinet du ministre.
- Mme Juliette Part, conseillère chargée des affaires territoriales au cabinet de la ministre auprès du ministre d'État, ministre de l'Intérieur.
- M. François Pesneau, chef de service, adjoint au directeur à la direction de la modernisation et de l'action territoriale.
- Mme Parvine Lacombe, administratrice civile.

Ministère chargé des Affaires européennes

- M. Gaël Veyssière, directeur du cabinet de la ministre.
- M. Thomas Hartog, conseiller parlementaire au cabinet de la ministre.
- M. Nicolas Thiriet, sous-directeur, direction de l'Union européenne.
- Mme Émilie Brückmann, diplomate en charge du suivi du Parlement européen, direction de l'Union européenne.

Parlement européen

- Mme Danuta Hübner, présidente de la commission des Affaires constitutionnelles.

Mouvement Européen-France

- M. Yves Bertoncini, président.

ANNEXE N° 2 : PRINCIPALES PROPOSITIONS DU RAPPORTEUR

1. Rétablir une circonscription nationale unique lors des élections européennes de 2019, pour une meilleure compréhension des projets européens de chaque famille politique et une plus grande adhésion des citoyens aux enjeux de ce scrutin.

2. Étudier la possibilité d'introduire le vote préférentiel après 2019, pour permettre aux électeurs de faire émerger des figures méconnues du grand public mais engagées au plus près des citoyens.

3. Concrétiser la mise en œuvre de listes transnationales au sein d'une circonscription européenne unique, pour apporter une réponse politique au *Brexit* et représenter l'intérêt général européen par-delà les frontières.

4. Inciter le service audiovisuel public français à une meilleure couverture médiatique des élections européennes et des débats qu'elles entraînent, pour une meilleure information des citoyens.

5. Œuvrer à la réussite des consultations citoyennes, pour refonder le projet européen, par et avec les citoyens, avec une exigence et une volonté démocratiques.

6. Harmoniser les seuils électoraux à l'échelle européenne autour d'une fourchette allant de 3 % à 5 % des suffrages, dans un souci d'équité démocratique entre l'ensemble des partenaires européens.

7. Augmenter le nombre de sièges alloués à la France au Parlement européen suite au *Brexit* et à la vacance des sièges britanniques que cela va entraîner, pour adapter ce quota de sièges à l'évolution démographique de notre pays.