



N° 1025

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 25 juin 1998

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

PAR LA DÉLÉGATION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE
POUR L'UNION EUROPÉENNE (1),

sur le mode d'élection des membres du Parlement européen,

ET PRÉSENTÉ

PAR M. HENRI NALLET,

Député.

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

La Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne est composée de : M. Henri Nallet, président ; Mme Nicole Catala, MM. Maurice Ligot, Jean-Claude Lefort, Alain Barrau, vice-présidents ; MM. Jean-Louis Bianco et Didier Boulaud, secrétaires ; Mmes Michèle Alliot-Marie, Nicole Ameline, MM. René André, François d'Aubert, Jean-Marie Bockel, Pierre Brana, Yves Bur, Didier Chouat, Yves Coussain, Camille Darsières, Yves Dauge, Bernard Derosier, Philippe Douste-Blazy, Mme Nicole Feidt, MM. Yves Fromion, Gérard Fuchs, François Guillaume, Christian Jacob, Pierre Lellouche, Pierre Lequiller, François Loncle, Noël Mamère, Mme Béatrice Marre, MM. Gabriel Montcharmont, Jacques Myard, Daniel Paul, Jean-Bernard Raimond, Mme Michèle Rivasi, M. Michel Suchod.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION.....	5
I. RAPPROCHER LES ELUS DU CITOYEN.....	9
A. Une légitimité renforcée	9
B. Le refus de l'Europe des régions.....	11
C. Une représentation plus efficace.....	13
II. SE RAPPROCHER DE LA NORME EUROPEENNE.....	17
A. L'introuvable procédure uniforme.....	18
B. Les législations nationales : diversité et convergences	20
C. Vers des principes communs au sein de l'Union européenne	22
CONCLUSION	25
TRAVAUX DE LA DELEGATION	29
ANNEXES.....	37
Annexe 1 : Le mode d'élection des représentants au Parlement européen dans les autres Etats membres de l'Union européenne	39
Annexe 2 : Texte de la proposition de résolution adoptée par la commission institutionnelle du Parlement européen le 26 mai 1998	57

MESDAMES, MESSIEURS,

Dans un peu moins d'un an, le 13 juin 1999, les Français désigneront, pour la cinquième fois au suffrage universel, leurs représentants au Parlement européen.

Jusqu'à présent, ces élections n'ont pas suscité une grande passion dans notre pays, comme l'atteste la décroissance régulière du taux de participation : de 60,7 % en 1979, celui-ci est tombé à 56,7 % en 1984 et 48,7 % en 1989, avec, toutefois, une légère remontée en 1994 (52,7 %).

Faut-il pour autant déduire de ces chiffres une désaffection de nos concitoyens envers l'Europe ? Une telle conclusion serait assurément hâtive. Il suffit, pour se convaincre du contraire, de se rappeler l'ampleur du débat qui a précédé, en 1992, le référendum sur le Traité de Maastricht, ou de souligner l'importance prise par les questions européennes dans les campagnes législatives ou présidentielles récentes. A rebours d'une opinion répandue, l'Europe n'est pas source d'ennui, mais elle suscite parfois, c'est vrai, de l'inquiétude, souvent des interrogations, toujours de l'intérêt.

En réalité, si les élections européennes ne passionnent pas, c'est parce qu'elles ne constituent pas un moment fort du débat sur l'Europe, contrairement à ce qu'avaient pu souhaiter les auteurs du projet d'élection du Parlement européen au suffrage universel, en 1976. Présent à des degrés divers dans tous les Etats membres de l'Union, ce trait est particulièrement accentué en France, à cause du mode de scrutin adopté en 1977 et constamment maintenu en vigueur depuis lors.

La loi n° 77-729 du 7 juillet 1977, relative à l'élection des représentants au Parlement européen, prévoit, dans son chapitre II (« mode de scrutin ») l'élection à la représentation proportionnelle, suivant la règle de la plus forte moyenne, sans panachage ni vote préférentiel, dans le cadre d'une circonscription unique formée par le territoire de la République dans son ensemble, y compris les départements et territoires d'outre-mer. La répartition des sièges - 81 à l'origine, 87 depuis l'entrée

en vigueur de la loi n° 94-105 du 5 février 1994 - est réservée aux listes qui ont obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés.

Ce système a, dès l'origine, conduit à donner au débat électoral un caractère essentiellement, voire exclusivement, national. Trop souvent, les partis politiques français n'ont vu dans les élections européennes qu'un « sondage grandeur nature », les enjeux de politique européenne ne tenant qu'une place secondaire dans leurs campagnes.

Les critiques envers ce mode de scrutin sont à peu près aussi anciennes que lui, mais elles n'ont fait que s'amplifier au fil du temps, au fur et à mesure que ses effets pervers se faisaient sentir.

Les considérations qui plaident en faveur d'une réforme du mode de scrutin ne tiennent que de manière accessoire à la politique intérieure française : rôle excessif des appareils partisans dans la constitution des listes ; représentation inégale du territoire national ; effet paradoxalement déformant de la proportionnelle intégrale, qui favorise artificiellement des courants sans représentativité réelle. Plus fondamentaux sont les arguments « européens » : comme on l'a déjà signalé, le scrutin dans le cadre national dénature le débat ; il aboutit à un émiettement de la représentation française au Parlement européen, préjudiciable à la défense de nos intérêts. Toutefois, la critique principale concerne l'absence de lien entre les élus et les électeurs : lorsqu'ils ne détiennent aucun autre mandat, les députés européens sont des inconnus qui n'ont de compte à rendre à personne. Une telle situation n'est pas de nature à renforcer la crédibilité de l'institution.

Les partisans du *statu quo* ont, quant à eux, une argumentation essentiellement négative : le mode de scrutin actuel est le pire de tous les systèmes, à l'exception de tous les autres.

De fait, les nombreuses propositions de réforme présentées ces dernières années tendent, pour la plupart, à régionaliser le scrutin, dans le cadre, en métropole, des vingt-deux régions existantes⁽¹⁾. Plus rarement est envisagé un scrutin uninominal majoritaire dans 87 circonscriptions⁽²⁾. Or, on le verra, aucune de ces solutions n'est réellement satisfaisante.

L'idée d'une modification a été, dans la période récente, reprise au sein des gouvernements successifs et au plus haut niveau de l'Etat, sans

⁽¹⁾ IX^{ème} législature : propositions de loi n° 499 de MM. Zeller et Alphanéry (1988), n°s 1093 et 3184 de MM. Lamassoure et Millon (1990-1992), n° 3016 de M. Colombier et plusieurs de ses collègues (1992). X^{ème} législature : proposition n° 3029 de M. Masson et plusieurs de ses collègues (1996).

⁽²⁾ Proposition de loi n° 1353 de M. Paillé (1994).

avoir jusqu'ici pu aboutir. Evoquée par M. Balladur, Premier ministre, dans sa déclaration de politique générale en avril 1993, la réforme des modalités d'élection des députés européens a été approuvée dans son principe par le Président de la République, qui déclarait, le 25 mars 1996 que le Parlement européen « *doit être plus proche de ses électeurs, ce qui suppose une réforme du mode de scrutin* », et s'est de nouveau prononcé en ce sens le 16 avril dernier. Chargé par le Premier ministre, M. Alain Juppé, d'une mission d'information sur cette question en mars 1997, M. Michel Barnier, alors ministre délégué aux affaires européennes, avait présenté les grandes lignes d'une éventuelle réforme, qu'il a reprise dans une proposition de loi déposée au Sénat avec cinquante de ses collègues en février 1998.

Aujourd'hui, le débat change de nature. Pour la première fois, nous ne sommes plus en présence d'initiatives individuelles, de propositions de loi d'origine parlementaire, mais d'un projet de loi (n° 976) présenté par le Gouvernement. C'est à partir de ce texte que doit désormais s'engager la réflexion.

Le projet s'inscrit dans une logique nouvelle, analogue à celle qui inspirait les propositions de M. Michel Barnier. Il s'agit, dès lors que le principe d'une modification est acquis, d'échapper au dilemme traditionnel, proportionnelle régionale ou scrutin majoritaire. Le projet de loi prévoit le maintien de la représentation proportionnelle, mais dans le cadre de circonscriptions *ad hoc* qui, pour la plupart d'entre elles, regrouperont plusieurs régions.

L'examen de ce texte au fond ressortit aux compétences de la Commission des lois. Toutefois, il est opportun que la Délégation prenne part au débat sur cette réforme, au titre de la fonction d'information que lui assigne la loi, aux termes de laquelle la Délégation a « *pour mission de suivre les travaux conduits par les institutions de l'Union européenne* ». Le lien entre cette question et le débat institutionnel européen dans son ensemble avait d'ailleurs conduit, sous la précédente législature, la Délégation à décider, le 19 mars 1997, l'élaboration d'un rapport d'information sur « *les réformes envisageables du mode d'élection des membres français du Parlement européen* ». La dissolution de l'Assemblée nationale n'a pas permis de mener ce travail à terme⁽³⁾.

Le projet de loi soumis aujourd'hui à notre Assemblée est en cohérence avec les dispositifs existants, ou en cours de préparation, chez nos voisins de l'Union européenne. Il apparaît en outre comme la mise en

⁽³⁾ La Délégation du Sénat pour l'Union européenne avait précédemment publié, le 5 décembre 1996, un rapport de M. Christian de la Malène (« *Faut-il modifier le mode de scrutin pour les élections européennes ?* »).

oeuvre, par anticipation, de ce que pourrait être une procédure électorale obéissant « à *des principes communs à tous les Etats membres* », à l'élaboration de laquelle le Parlement européen s'attache déjà.

La réflexion propre de la Délégation sur le mode de scrutin européen doit donc s'articuler autour de deux thèmes : après avoir examiné comment le dispositif prévu dans le projet de loi est de nature à répondre aux critiques contre le système actuel, votre Rapporteur en précisera la « cohérence européenne ».

I. RAPPROCHER LES ELUS DU CITOYEN

« Comment rapprocher le citoyen du parlementaire européen ? Comment rendre l'Europe plus perceptible aux Français ? », s'interrogeait le Président de la République lors de sa conférence de presse du 16 avril dernier. La réforme du mode de scrutin des élections européennes constitue sans doute l'un des moyens privilégiés d'atteindre ces deux objectifs.

Il n'est naturellement pas question d'examiner dans ce rapport les avantages techniques du système retenu par le projet de loi, ses aspects juridiques, et encore moins ses éventuelles implications sur les rapports de force politiques. Même si le projet de loi concourt à la modernisation de la vie politique française, votre Rapporteur entend se limiter à une optique européenne et plus spécialement à la question, centrale pour la Délégation, de la légitimité du Parlement européen.

Cette assemblée dispose incontestablement d'une influence croissante dans le système institutionnel communautaire, grâce à l'extension continue de ses prérogatives. Ses relations avec les parlements nationaux ne sont plus ce qu'elles étaient : à la méfiance et à l'incompréhension réciproques ont succédé des rapports de coopération réguliers et fructueux. Toutefois, le Parlement européen continue à bien des égards à souffrir, spécialement en France, d'un problème d'image.

Il est certain que ce déficit de légitimité et de représentativité, s'il n'est pas propre à notre pays, y est peut-être plus marqué qu'ailleurs, à cause de l'éloignement provoqué par le mode de scrutin. La réforme en cours permettra, sinon de l'éliminer, en tout cas de le réduire. Pour autant, l'abandon de la circonscription nationale ne transformera pas les élus européens en porte-parole d'intérêts régionaux : le choix de circonscriptions spécifiques évite tout glissement vers l'« Europe des régions ». Enfin, le système proposé est de nature à améliorer l'efficacité de la représentation française au Parlement européen.

A. Une légitimité renforcée

Le mode de scrutin institué par la loi de 1977 exclut toute relation entre les membres français du Parlement européen et leur électorat. C'est

la conséquence du scrutin proportionnel dans une circonscription unique : l'électeur, appelé à se prononcer pour une liste de 87 personnes (81 à l'origine), ne peut se sentir représenté par des élus précisément identifiés, susceptibles d'assurer un relais démocratique entre les citoyens et un système communautaire complexe et opaque.

L'effet attendu de l'élection au suffrage universel direct est donc anéanti. Le choix de l'électeur paraît contraint, sa liberté confisquée par les appareils partisans. Le constat vaut spécialement pour les listes présentées par les « grands » partis, ce qui explique en partie le succès constant, aux élections européennes, de courants protestataires et l'éparpillement des votes.

Le phénomène est aggravé par plusieurs éléments.

Le premier est d'ordre juridique : il s'agit de l'interdiction, prévue par l'article 3 de la loi du 7 juillet 1977, du panachage et du vote préférentiel.

Le deuxième tient à la « volatilité » particulière du mandat européen. Les démissions sont très fréquentes, le remplacement d'un élu démissionnaire étant extrêmement simple : aux termes de l'article 24 de la loi du 7 juillet 1977, « *le candidat venant sur une liste immédiatement après le dernier candidat élu est appelé à remplacer le représentant élu sur cette liste dont le siège deviendrait vacant pour quelque cause que ce soit* ». La constitution des listes pour les élections européennes est parfois considérée comme une « session de rattrapage » par des personnalités battues aux élections législatives et qui abandonnent leur mandat européen si elles retrouvent ultérieurement leur siège de député. Certaines listes sont « tirées » par des dirigeants politiques qui, à un moment ou un autre, démissionnent ensuite en cours de mandat (par exemple, MM. Fabius et Giscard d'Estaing lors des élections de 1989, MM. Baudis et de Villiers en 1994). Enfin, dans quelques cas, des partis ont entendu institutionnaliser avec plus ou moins de succès le système dit du « tourniquet » sur leurs listes (démission périodique des élus afin de permettre à un plus grand nombre possible de candidats de siéger) : il s'agit du R.P.R. entre 1979 et 1984 et des Verts entre 1989 et 1994. Quelque jugement que l'on porte sur ce système, il n'est pas de nature à fixer la liste des élus européens dans l'esprit public.

Il convient d'ailleurs d'observer la disparition progressive des « doubles mandats », c'est-à-dire des représentants qui sont également députés ou sénateurs : ils sont passés de 24 en 1979 à 2 aujourd'hui. Au demeurant, la loi organique sur le cumul des mandats, en cours d'examen,

prévoit d'établir une incompatibilité entre les mandats national et européen.

La conjonction de ces divers facteurs - qui, pour certains d'entre eux, doivent être approuvés -, fait des représentants au Parlement européen des élus « en apesanteur », dépourvus parfois de tout rattachement territorial et n'ayant dès lors pas de compte à rendre à leurs mandants.

Si cette situation n'est pas due exclusivement au mode de scrutin, elle est aggravée par celui-ci.

Il est exact que la notoriété des députés européens n'est pas très forte non plus dans les autres Etats membres qui pratiquent d'autres systèmes d'élection. Cela tient à la nature particulière du Parlement européen, qui n'a ni le même rôle politique, ni le même enracinement qu'un Parlement national. Il n'en reste pas moins que ce phénomène atteint en France des proportions inégalées ailleurs.

La réforme du mode de scrutin peut contribuer à y remédier, en substituant à la circonscription nationale huit circonscriptions.

B. Le refus de l'Europe des régions

Le projet de loi prévoit l'organisation du scrutin européen au sein de huit circonscriptions, sept en métropole et une pour l'outre-mer (départements et territoires d'outre-mer et collectivités territoriales). Six des circonscriptions métropolitaines sont constituées par le regroupement de plusieurs régions, la septième correspondant à l'Ile-de-France. Le nombre de sièges à pourvoir va de trois pour l'outre-mer et six pour le Centre-Massif central à seize pour l'Ile-de-France.

Un tel découpage reprend presque exactement, à quelques variantes numériques près, les idées émises par M. Michel Barnier et contenues dans sa proposition de loi.

Il fait l'objet de deux critiques partiellement contradictoires.

Pour certains, les circonscriptions ainsi créées seraient trop vastes, artificielles, et ne répondraient pas à l'objectif de rapprochement entre l'électeur et l'élu.

Cette conception traduit, en fait, une confusion à propos de la notion de « circonscription ». Comme l'a souligné le Président de la République lors de la présentation en Conseil des ministres du projet de loi, celui-ci ne

crée pas « de grandes régions, mais de nouvelles circonscriptions ». Il s'agit seulement de définir le cadre géographique d'une élection, et non une structure de l'administration territoriale. Le découpage des circonscriptions peut avoir un aspect artificiel, sans que cela nuise à la représentativité de l'élu : ainsi, pour les élections législatives, dans certaines grandes villes, la limite entre deux circonscriptions passe à l'intérieur d'une rue.

En l'occurrence, il s'agit de donner aux élus européens une assise territoriale, certes minimale, mais réelle. Ayant effectué leur campagne essentiellement dans leur circonscription, ils seront amenés à y participer à des manifestations publiques, à rencontrer leurs électeurs pour parler des problèmes européens, à rendre compte de leurs votes et de leur activité. Ce lien ne sera sans doute pas aussi poussé que celui qui peut se nouer avec un député ou un élu local, il n'en existera pas moins.

En revanche, il est tout à fait exclu que ce découpage électoral préfigure un nouveau découpage administratif, qui préluderait lui-même à la dilution de l'Etat-nation dans l'ensemble européen.

C'est là la seconde série de critiques.

Un spectre hante certains responsables politiques : l'Europe des régions. Avec ce projet de loi, le ministre de l'Intérieur ne concourrait-il pas - sans doute à son insu - à ce funeste objectif ?

Il est clair que les circonscriptions définies pour le scrutin européen n'ont en aucune façon vocation à se transformer, fût-ce à terme, en « super-régions » proches du statut d'Etat fédéré. De telles régions seraient caractérisées par leur hétérogénéité : quels intérêts communs peut-on trouver entre l'Eure-et-Loir et le Cantal, entre la Nièvre et la Moselle ? Quelle serait la viabilité de collectivités où coexisteraient Bordeaux, Montpellier et Toulouse, Lyon et Marseille ?

En réalité, le choix de grandes circonscriptions, regroupant pour la plupart d'entre elles plusieurs régions, interdira aux députés européens d'apparaître comme des « lobbyistes », les simples porte-parole d'intérêts régionaux. Tel n'aurait pas été le cas si avait été retenue la solution de circonscriptions correspondant aux vingt-deux régions. Ce mode de scrutin avait été préconisé notamment par le Mouvement européen-France. L'idée d'une liste nationale complémentaire, pour garantir la représentation des petites formations, a parfois été évoquée. Ce système aurait posé des difficultés techniques, en ce qui concerne la représentation des régions les moins peuplées (Corse, Limousin, Outre-mer). Il aurait

surtout, à la différence du système proposé par le projet de loi, rendu trop fort, trop exclusif, le lien entre le député et sa région d'origine.

L'Europe des régions n'est pas le projet européen de la France. La réforme du mode de scrutin qui nous est proposée ne favorisera aucune dérive en ce sens, à condition qu'elle soit assortie d'une limitation plus stricte du cumul des mandats et des fonctions. Le maintien, dans ce cadre régional, du cumul entre un mandat européen et une fonction exécutive locale serait de nature à pervertir le système en favorisant les candidatures de « caciques » locaux. L'interdiction de ce cumul est une nécessité.

C. Une représentation plus efficace

Le système électoral actuel contribue en outre à l'affaiblissement de l'influence de la France au sein du Parlement européen.

Le constat est accablant : nos élus assument des responsabilités très inférieures à leurs collègues des pays comparables au nôtre.

Ainsi, aucun représentant français n'a occupé la présidence du Parlement européen depuis douze ans. Au cours des deux dernières mandatures, se seront succédé à ce poste deux Espagnols et deux Allemands. Toutefois, Mme Nicole Fontaine occupe la première vice-présidence de l'Assemblée, et, à ce titre, participe systématiquement à la Commission de conciliation avec le Conseil dans le cadre de la procédure de codécision.

Alors qu'en 1989, la plupart des présidents de groupes étaient français, ce n'est plus le cas aujourd'hui que pour deux groupes sur huit⁽⁴⁾. Il s'agit au demeurant de groupes relativement peu nombreux et peu influents, composés d'une majorité, voire d'une quasi-totalité, d'élus français.

La situation est la même au sein des commissions. Deux députés français seulement assument une présidence de commission (développement et coopération ; transports et tourisme). Alors que les élus français représentent 13,8 % de l'effectif du Parlement européen, ils n'ont été chargés, à ce jour, que de 8 % des rapports publiés au cours de l'actuelle mandature. Au-delà de cette approche quantitative, il est intéressant d'examiner la portée politique de ces rapports.

⁽⁴⁾ M. Pasty (UPE) et Mme Lalumière (ARE), M. Berthu étant par ailleurs « co-président » du groupe I-EDN.

Certes, depuis 1994, des élus français ont été chargés de travaux non négligeables.

On peut ainsi, à titre d'exemple, citer, sans naturellement que cette liste ait une valeur exhaustive, les rapports portant sur :

- la création d'un centre européen d'analyse pour la prévention active des crises ;

- le fonctionnement du traité sur l'Union européenne dans la perspective de la CIG ;

- les accords de partenariat avec la Russie, le Kazakhstan, la Kirghizie ;

- la mise en oeuvre de la procédure de codécision ;

- la concurrence dans le secteur postal ;

- le service universel des télécommunications ;

- le respect des droits de l'homme dans l'Union européenne et la politique de l'Union européenne en la matière ;

- la renégociation de la convention de Lomé ;

- la politique d'asile et d'immigration ;

- l'activité de l'Institut monétaire européen en 1997.

Toutefois, il convient de noter qu'aucun rapporteur français n'a été désigné sur des questions telles que la création de l'OMC ou le passage à l'euro et que le dernier rapport important sur les problèmes institutionnels, cité ci-dessus, remonte à ... avril 1995.

A quoi peut-on attribuer cet état de choses ?

Il est certain, tout d'abord, que le mode de scrutin en vigueur permet à un grand nombre de listes d'avoir des élus, puisqu'il suffit de dépasser le seuil de 5 % au plan national. Ainsi, en 1989, comme en 1994, six listes ont obtenu des élus. La représentation française au sein du Parlement est dès lors caractérisée par son extrême fragmentation. Des députés français siègent dans sept des huit groupes de l'Assemblée. A titre de comparaison, les élus allemands se répartissent entre trois groupes seulement. En conséquence, le poids relatif des Français est faible à l'intérieur des grands

groupes, PSE et PPE. S'il est plus important dans d'autres groupes, ceux-ci ont eux-mêmes une moindre part à la vie de l'Assemblée.

Il convient aussi d'incriminer le mode de sélection des candidats par les partis. La composition des listes nationales conduit trop souvent à des solutions de facilité. Il est arrivé que des députés européens actifs ne soient pas présentés par leur parti à l'élection suivante, les places éligibles étant réservées à des « locomotives » politiques, à des personnalités issues de ce qu'il est convenu d'appeler la « société civile » ou à des députés nationaux battus considérant le Parlement européen comme un sas d'attente. Il est vrai que, souvent, les élus de ce type démissionnent en cours de mandat. Leurs suivants de liste n'accomplissent alors qu'un mandat écourté, ce qui ne leur permet pas d'acquérir au sein du Parlement la notoriété nécessaire pour, ensuite, y détenir des responsabilités. Il faut en effet avoir conscience qu'au Parlement européen les responsabilités sont attribuées en fonction du travail accompli.

Le nouveau mode de scrutin proposé dans le projet de loi obligera les partis à sélectionner les candidats selon d'autres critères. Il sera la garantie d'une présence française plus active au Parlement européen. Ainsi, la France se dotera-t-elle d'un système plus proche de ceux que connaissent nos partenaires de l'Union européenne.

II. SE RAPPROCHER DE LA NORME EUROPEENNE

Une autre hypothèse aurait pu être envisagée : faire élire chacun des représentants français au Parlement européen dans une circonscription, au scrutin majoritaire uninominal.

Cette solution, rarement avancée, est en apparence séduisante, mais elle soulèverait de nombreuses difficultés.

Techniquement, le découpage de telles circonscriptions ne serait pas facile : les régions les moins peuplées n'auraient qu'un ou deux représentants, tandis qu'ailleurs il faudrait créer des circonscriptions infra-départementales.

Politiquement, le risque de voir les députés européens se transformer en porte-parole de leur circonscription d'élection serait le même qu'avec la proportionnelle régionale.

Toutefois, l'inconvénient majeur de ce système serait de constituer une anomalie au sein de l'Union européenne. Actuellement, quatorze Etats, dont la France, pratiquent, de différentes manières, la représentation proportionnelle. Seule la Grande-Bretagne connaît jusqu'à présent un régime de vote majoritaire uninominal au sein de circonscriptions spécifiques, mais elle est en train de l'abandonner, au profit précisément d'un scrutin proportionnel dans de grandes régions.

Etablir en France le vote majoritaire irait donc à contre-courant, d'autant plus que l'harmonisation des procédures électorales au sein de l'Union européenne est en bonne voie.

Le traité instituant la Communauté européenne, signé en 1957, avait envisagé à terme, dans son article 138, l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct, selon une procédure uniforme. Dans l'intervalle, le Parlement - dénommé officiellement « Assemblée des Communautés » jusqu'à l'Acte unique - était composé de délégués des parlements nationaux.

Il a fallu attendre une vingtaine d'années pour que les élections européennes se déroulent au suffrage universel, puisque la décision de principe remonte à l'Acte du 20 septembre 1976 et que les premières élections directes ont eu lieu en juin 1979.

En revanche, l'idée d'une procédure électorale uniforme n'a jamais pu aboutir.

Tirant les leçons de cet échec, le traité d'Amsterdam propose une solution alternative, moins ambitieuse : l'élaboration, par le Parlement européen, d'un projet en vue de permettre cette élection « *conformément à des principes communs* » (article 190 du traité).

Dans cette attente, la diversité des systèmes nationaux perdure. Toutefois, certains traits communs se dégagent, de sorte qu'avant même l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, la commission institutionnelle du Parlement européen a présenté de premières propositions, qui seront examinées en séance plénière le 13 juillet prochain.

A. L'introuvable procédure uniforme

Selon l'article 7 de l'Acte du 20 septembre 1976, « *jusqu'à l'entrée en vigueur d'une procédure électorale uniforme ... la procédure électorale est régie, dans chaque Etat membre, par les dispositions nationales* ».

Toutefois, dès son entrée en fonctions, le Parlement issu du suffrage universel a entendu traduire dans les faits la prescription relative à la procédure uniforme, conformément aux stipulations de l'article 21 du traité CECA, de l'article 138 du traité C.E. et de l'article 108 du traité Euratom. De fait, au cours de chacune des mandatures successives, ont été élaborés des projets qui, adoptés en commission ou en plénière, n'ont jamais dépassé ce stade.

Les traités prévoient en effet deux temps dans l'élaboration d'une procédure électorale uniforme. Après la préparation d'un projet par le Parlement européen, « *le Conseil, statuant à l'unanimité, après avis conforme du Parlement européen qui se prononce à la majorité des membres qui le composent, arrêtera les dispositions dont il recommandera l'adoption par les Etats membres, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives* ».

Votre Rapporteur n'entend pas décrire ici dans le détail les projets successifs, ni en retracer la destinée. Il en rappellera seulement les grandes lignes.

	Nom du Rapporteur	Principales propositions	Suites données
1982	M. SEITLINGER	Représentation proportionnelle au sein de circonscriptions plurinominales	- Vote par le Parlement européen en séance plénière. - Examen par le COREPER, sans suite.
1985	M. BOCKLET	- Harmonisation progressive. - Représentation proportionnelle. - Choix de la circonscription laissé aux Etats.	- Vote en Commission. - Non présenté en plénière.
1988	« Groupe de travail intergroupe »	- Combinaison entre le scrutin de liste et le vote nominal.	- Absence d'accord entre les groupes constatée par le Bureau du Parlement européen.
1993	M. de GUCHT	- Représentation proportionnelle. - Régime dérogatoire pour le Royaume-Uni. - Application progressive.	- Adoption par le Parlement européen en séance plénière. - Considéré par le Conseil comme trop général et imprécis pour constituer un projet.

L'évolution de ces différents projets montre que l'objectif d'une procédure totalement « uniforme » a été rapidement abandonné, car il n'était sans doute pas réaliste. Les dernières propositions du Parlement européen préfigurent, dans une large mesure, la notion de « principes communs » qui sera introduite par le traité d'Amsterdam. Sur ce point particulier, la dernière CIG a effectivement permis un déblocage de la situation.

Jusque là, seul le Parlement européen s'était réellement intéressé à cette question. Pendant les travaux de la CIG, il a à plusieurs reprises rappelé, par le vote de résolutions, l'importance qu'il lui attache. Alors que différentes options avaient été évoquées au cours de la conférence (adoption d'une procédure uniforme dans un certain délai fixé par le traité ; intégration des règles électorales dans le traité lui-même ; différenciation du régime selon les Etats membres), un consensus s'est dégagé, dans les dernières semaines de la négociation, autour de la référence à des « principes communs ».

Le traité adopté à Amsterdam modifie en ce sens l'article 138, paragraphe 3, du traité, lequel, du fait de la codification, devient l'article 190, paragraphe 4.

« 4. Le Parlement européen élabore un projet en vue de permettre l'élection au suffrage universel direct selon une procédure uniforme dans tous les Etats membres ou conformément à des principes communs à tous les Etats membres ».

L'élaboration de ce projet sera facilitée par le rapprochement, en cours, des législations nationales.

B. Les législations nationales : diversité et convergences

Les législations électorales des quinze Etats membres sont très variées, compte tenu des traditions nationales et des règles constitutionnelles. Ainsi, on constate une grande diversité en ce qui concerne le droit de vote, les conditions d'éligibilité, les modalités de candidature.

Si l'on s'attache à la seule question du mode de scrutin, certains points de convergence peuvent toutefois être relevés.

En premier lieu, la représentation proportionnelle est la règle quasi-générale. Elle s'applique dans quatorze des Etats membres. Le quinzième, le Royaume-Uni, connaît deux systèmes distincts : en Irlande du nord, prévaut une variante de représentation proportionnelle identique au régime de la République d'Irlande (scrutin uninominal préférentiel avec report de voix), tandis que la Grande-Bretagne est divisée en 84 circonscriptions (71 pour l'Angleterre, 8 pour l'Ecosse et 5 pour le Pays de Galles), où est pratiqué le scrutin majoritaire uninominal à un tour. Au demeurant, la spécificité britannique est appelée à disparaître, après l'adoption d'un projet de loi en cours d'examen.

D'autres points de divergence peuvent être relevés. Ainsi, neuf Etats membres admettent le vote préférentiel, qui est également pratiqué en Irlande du nord. Seuls le Luxembourg et la Suède autorisent le panachage entre les listes. Enfin, dans cinq Etats membres, un pourcentage minimum de voix est nécessaire pour pouvoir participer à la répartition des sièges (5 % en Allemagne et en France, 4 % en Suède et en Autriche, 3 % en Grèce).

Toutefois, la question principale demeure celle du choix, parmi les quatorze Etats qui pratiquent la représentation proportionnelle, entre circonscription nationale et circonscriptions régionales.

Neuf Etats ont une circonscription unique (Autriche, Danemark, Espagne, France, Grèce, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal et Suède).

Dans trois autres, existent des circonscriptions régionales :

- l'Italie, avec cinq circonscriptions, dotées de 10 à 23 sièges, et qui regroupent chacune plusieurs régions politico-administratives ;

- l'Irlande, avec quatre circonscriptions, chacune élisant 3 ou 4 représentants ;

- la Belgique, où quatre circonscriptions correspondent aux découpages régionaux et linguistiques (régions flamande, wallonne, germanophone et Bruxelles).

Enfin, deux Etats, l'Allemagne et la Finlande, ont un système complexe, qui permet aux partis de présenter des listes de candidats soit au niveau national - ce qui est le plus souvent le cas - soit au niveau régional. Ainsi, en Allemagne, tous les partis à l'exception de la CDU-CSU ont opté pour les listes nationales en 1994.

Cette présentation pourrait laisser croire que le choix, en France, de circonscriptions régionales correspond à une option minoritaire. En réalité, une telle appréciation se doit d'être nuancée.

En premier lieu, il convient d'observer que, parmi les Etats qui, en dehors de la France, ont une circonscription unique, la plupart ont une superficie réduite et une population peu nombreuse, et le nombre de leurs représentants au Parlement européen est faible. Dès lors, un découpage régional n'y aurait guère de sens.

Ensuite, le projet de loi en cours d'examen au Royaume-Uni va exactement dans le même sens que le projet français, puisqu'il prévoit un scrutin proportionnel dans des circonscriptions régionales, l'Angleterre étant divisée en neuf régions, tandis que l'Ecosse, le Pays de Galles et l'Irlande du nord constitueraient chacun une circonscription. Ainsi, après l'adoption de ces deux textes, trois des plus grands Etats de l'Union - la France, l'Italie et le Royaume-Uni - auraient des modes de scrutin similaires : la représentation proportionnelle au sein de régions qui ne sont pas, en règle générale, des circonscriptions administratives.

Enfin, le système prévu en France va dans le sens des propositions émanant du Parlement européen.

C. Vers des principes communs au sein de l'Union européenne

La commission institutionnelle du Parlement européen a adopté le 26 mai dernier un rapport de M. Georgios Anastassopoulos (PPE, Grèce) sur « *l'élaboration d'un projet de procédure électorale comprenant des principes communs pour l'élection des membres du Parlement européen* ». Ce rapport doit être discuté en séance plénière le 13 juillet.

La proposition de résolution, à laquelle est joint un « *projet d'acte établi conformément à l'article 138, paragraphe 3, du traité C.E.* », repose sur une approche qui se veut pragmatique et gradualiste.

L'introduction, par le traité d'Amsterdam, du concept de « *principes communs* », à côté de celui de « *procédure uniforme* », permet aux Etats membres de conserver un large champ de compétence dans ce domaine, conformément au principe de subsidiarité.

D'une part, certaines questions doivent demeurer de la seule responsabilité des Etats (droit de vote et éligibilité par exemple).

D'autre part, sur d'autres aspects, les règles fixées au niveau de l'Union doivent être suffisamment souples pour s'adapter à la diversité des situations nationales.

Cette approche conduit la commission institutionnelle à présenter plusieurs propositions concrètes, dont certaines ne concernent pas le mode de scrutin à proprement parler. Il en est ainsi des propositions relatives à la date des élections européennes, le rapport jugeant le mois de mai plus favorable, de l'incompatibilité entre le mandat de membre du Parlement européen et celui de membre d'un parlement national, de la faculté pour les Etats membres de fixer un plafond aux dépenses de campagne ou encore de l'objectif de la parité hommes-femmes sur les listes.

En ce qui concerne le mode de scrutin, le recours à la représentation proportionnelle devrait être la règle, le Parlement européen notant qu'elle fait déjà « *l'objet d'un consensus général* », puisqu'elle s'applique dans quatorze des Etats membres et que le Royaume-Uni s'apprête à l'adopter. A l'intérieur de ce cadre général, le choix de certaines modalités devrait être laissé à la discrétion des Etats, qu'il s'agisse du recours au vote préférentiel (en faveur duquel la commission institutionnelle marque

toutefois une préférence) ou de l'établissement d'un seuil minimum, qui ne saurait en tout cas être supérieur à 5 % des suffrages exprimés.

Enfin, la question du choix entre circonscription nationale ou régionale est abordée avec réalisme, à partir de ce que le rapporteur baptise « *principe de proximité* » et qu'il énonce ainsi : « *la proximité entre les citoyens européens et leurs représentants doit impliquer, en fonction de la taille de l'Etat membre, l'existence de circonscriptions territoriales, pour permettre aux électeurs et aux députés européens d'établir une relation directe et efficace* ». A cette fin, le rapport suggère que le découpage en plusieurs circonscriptions ne soit rendu obligatoire que pour les plus grands Etats, ceux dont la population dépasse vingt millions d'habitants - ce qui, dans l'Union européenne actuelle, correspond à cinq Etats (France, Allemagne, Espagne, Italie et Royaume-Uni). Dans les autres pays, ce système demeurerait facultatif, ce qui permettrait de prendre en compte, comme en Belgique, certains particularismes nationaux.

D'une manière générale, le Parlement européen adopte une démarche très progressive. Ainsi, le rapport envisage l'application de cette dernière mesure aux élections de 2004 seulement.

Il en va de même pour une autre proposition importante, la constitution de listes transnationales pour 20 % des sièges, qui ne serait applicable qu'en 2009. Une telle formule serait destinée à favoriser l'émergence d'une véritable « *conscience politique européenne* ». D'autres suggestions récentes vont dans ce sens.

CONCLUSION

Du mode de scrutin à l'équilibre des institutions

L'enjeu des élections européennes a jusqu'ici été sous-estimé par les formations politiques françaises, qui n'y voient qu'une consultation nationale d'une importance secondaire.

En réalité, le Parlement européen n'est plus aujourd'hui ce qu'il était il y a une vingtaine d'années. Certes, l'élection au suffrage direct n'a pas, contrairement à ce qu'imaginaient ses promoteurs et redoutaient ses détracteurs, fait de lui le dépositaire de la légitimité démocratique en Europe. L'Assemblée de Strasbourg n'est pas le Congrès de Philadelphie.

Pour autant, elle a cessé d'être une assemblée purement consultative, n'ayant que des pouvoirs - assez théoriques - d'« empêcher » (rejet du projet de budget, censure de la Commission). Les trois traités les plus récents - Acte unique, traité sur l'Union européenne, traité d'Amsterdam - ont été marqués par la montée en puissance du Parlement européen. La procédure de codécision, instaurée par le traité de Maastricht, lui donne, sur certaines matières, un pouvoir législatif partagé avec le Conseil. Le traité d'Amsterdam est très révélateur. Alors que la CIG n'est pas parvenue à réformer les institutions de l'Union, les seules avancées que contient le traité dans ce domaine concernent le Parlement européen (réduction du nombre des procédures, simplification et extension de la codécision, approbation par le Parlement de la nomination du président de la Commission).

Dans l'avenir, le renforcement institutionnel de l'Union et la lutte contre le déficit démocratique continueront à passer par l'accroissement des pouvoirs des parlements, y compris le Parlement européen. Celui-ci ne pourra plus être désigné dans les mêmes conditions : pour élire le Parlement de l'Union européenne, il faut de véritables élections européennes.

Il ne s'agit pas de changer le traité, il s'agit de changer la nature du débat électoral. Plusieurs propositions pertinentes ont d'ores et déjà été émises en ce sens.

La première émane, on l'a dit, de la commission institutionnelle du Parlement européen. Dans sa proposition de résolution, celle-ci suggère de réserver, à terme, 20 % des sièges du Parlement à une élection proportionnelle dans le cadre d'une circonscription unique correspondant à la totalité du territoire de l'Union. Une telle formule, qui serait applicable à compter des élections de 2009, aurait un double intérêt.

D'une part, elle donnerait aux élections européennes une dimension nouvelle, les débats étant davantage axés sur l'avenir de l'Union, et elle contribuerait à la constitution de véritables partis politiques européens. Ainsi, l'article 138 A du traité C.E. (article 191 du traité consolidé) trouverait un début d'application. Cet article stipule que « *les partis politiques au niveau européen sont importants en tant que facteur d'intégration au sein de l'Union. Ils contribuent à la formation d'une conscience européenne et à l'expression de la volonté politique des citoyens de l'Union* ».

D'autre part, l'élection d'un certain pourcentage de députés européens au sein d'une circonscription européenne serait en cohérence avec les dispositions du traité d'Amsterdam sur le nombre des membres du Parlement européen. Celui-ci, selon l'article 189, alinéa 2 (version consolidée) « *ne dépasse pas sept cents* ». Un tel plafonnement est logique, dans la perspective de l'élargissement de l'Union européenne. L'adhésion de nouveaux membres conduira rapidement à atteindre ce plafond. Il conviendra alors de procéder à de nouvelles répartitions et à une réduction de la représentation de certains Etats membres actuels. L'existence des sièges pourvus sur des listes transnationales peut constituer un moyen de respecter l'équilibre entre les Etats, comme le prévoit l'article 190, paragraphe 2 du traité (« *en cas de modification du présent paragraphe, le nombre des représentants élus dans chaque Etat membre doit assurer une représentation appropriée des peuples des Etats réunis dans la Communauté* »).

C'est dans le même esprit que se situe l'appel de l'association « Notre Europe », lancé en mai dernier, intitulé « *Politiser le débat européen* ». Ce texte a souvent été présenté en France comme émanant de M. Jacques Delors, qui préside cette association. En réalité, celle-ci comprend des personnalités de diverses tendances, originaires de la plupart des Etats de l'Union européenne⁽⁵⁾. Le rapport explicatif de cette initiative a été réalisé par M. Tommaso Padoa - Schioppa, aujourd'hui membre du directoire de la Banque centrale européenne.

⁽⁵⁾ Ainsi, Mme Nicole Notat, MM. François Bayrou et Pascal Lamy appartiennent au comité d'orientation.

L'idée essentielle de ce texte n'est pas, comme on l'a dit parfois, de faire élire au suffrage universel le futur président de la Commission européenne, ce qui supposerait d'ailleurs une modification du traité. Il s'agit plutôt de modifier le sens du débat lors des élections européennes de 1999. Les partis politiques feraient campagne sur la base de programmes européens, tout en faisant connaître le candidat qu'ils soutiendraient lors du vote d'« approbation » du Président de la Commission, prévu par le traité d'Amsterdam. Selon ses auteurs, une telle procédure serait parfaitement conforme au traité, puisqu'elle laisserait ensuite au Conseil européen le pouvoir de nommer le Président de la Commission.

Cette proposition, si elle entrait en application, ne serait naturellement pas sans incidences sur l'équilibre entre les institutions et il conviendrait d'en débattre de manière approfondie. Elle a en tout cas le mérite d'offrir une approche pragmatique, permettant de sortir de l'impasse institutionnelle qui a suivi Amsterdam.

D'autres idées seront sans doute avancées. Certaines cheminent déjà, comme l'élaboration de programmes politiques européens pour les élections de 1999. L'essentiel est que celles-ci se déroulent dans des conditions nouvelles. La réforme du mode de scrutin est à cet égard une condition nécessaire, même si elle n'est pas suffisante, pour que, pour la première fois, les élections au Parlement européen soient réellement des élections européennes.

TRAVAUX DE LA DELEGATION

La Délégation s'est réunie le jeudi 25 juin 1998, sous la présidence de M. Henri Nallet, pour examiner le présent rapport d'information.

Le Président Henri Nallet a souhaité la bienvenue aux membres français du Parlement européen présents à cette réunion, en formulant le voeu que de telles rencontres deviennent plus régulières. Il s'est ainsi réjoui de la tenue prochaine à Bruxelles, le 6 juillet, d'une réunion commune sur les réformes institutionnelles, à l'initiative du Comité d'avis de la Chambre des Représentants belge.

Présentant les perspectives de réforme du mode d'élection des représentants français au Parlement européen, il a souligné les critiques qu'encourt le scrutin actuel, fondé sur la représentation proportionnelle au sein d'une circonscription nationale unique. Un tel système, qui éloigne les élus de leurs électeurs, favorise une multiplication des listes et paraît lié aux difficultés propres à la représentation de la France au sein du Parlement européen : les élus français se répartissent entre sept groupes politiques, alors que les Allemands et les Britanniques appartiennent à seulement deux ou trois groupes. Un tel émiettement aboutit à un affaiblissement de notre représentation, les élus français pesant moins à l'intérieur des groupes.

La réforme de ce mode de scrutin a été envisagée à plusieurs reprises, notamment par M. Edouard Balladur en 1993, par MM. Alain Juppé et Michel Barnier en 1997, sans avoir pu aboutir. De son côté, le Mouvement européen a présenté des propositions de régionalisation du scrutin.

La principale innovation du projet de loi récemment déposé par le Gouvernement est d'établir un vote à la représentation proportionnelle au sein de huit grandes circonscriptions, regroupant chacune plusieurs régions. Un tel mécanisme pose plusieurs questions. Est-il de nature à rapprocher les élus européens des citoyens ? Risque-t-il de conduire à une dérive vers l'Europe des régions ? Permettra-t-il d'améliorer l'efficacité de notre représentation ? Il serait souhaitable, sur ce dernier point, que la Délégation réfléchisse globalement aux conditions de la participation française aux institutions communautaires.

Le Président Henri Nallet a ensuite observé que le projet de loi rapprocherait le système français de la norme observée au sein de l'Union européenne. Actuellement, quatorze Etats membres connaissent déjà la représentation proportionnelle, que le Royaume-Uni est en passe d'adopter. Le choix entre une circonscription nationale et des circonscriptions régionales est souvent tributaire de la dimension du pays ; si neuf Etats ont une circonscription unique, ils comptent, pour la plupart, parmi les Etats les plus petits et les moins peuplés.

Alors que le Traité de Rome prévoyait dès l'origine l'établissement d'une procédure électorale uniforme, tous les projets en ce sens ont échoué. Le Traité d'Amsterdam envisage une solution alternative, à savoir une procédure électorale obéissant à des « principes communs à tous les Etats membres ». La commission institutionnelle du Parlement européen a élaboré des propositions en ce sens : elle préconise le recours à la représentation proportionnelle, avec un découpage en circonscriptions régionales dans les Etats les plus peuplés. Ces propositions seront examinées en séance plénière le 13 juillet prochain.

Le Parlement européen voit s'accroître régulièrement ses pouvoirs dans le processus de décision communautaire, ainsi que son influence sur la vie de nos concitoyens. Le Traité d'Amsterdam n'est pas, comme on le dit trop souvent, vide de dispositions institutionnelles, car il renforce de nouveau le rôle du Parlement. Dans ces conditions, les élections européennes ne doivent plus donner lieu seulement à un débat de politique nationale. Il est nécessaire que les grands partis sélectionnent des candidats qui puissent se consacrer pleinement à leur mandat. Or, si certains de nos représentants accomplissent un travail remarquable, d'autres paraissent considérer le Parlement européen seulement comme un « parlement de rattrapage ».

Au-delà des modifications institutionnelles, il est nécessaire de procéder à des réformes d'ordre politique, touchant aux comportements. Ainsi, il serait bon de s'inspirer des procédures très rigoureuses en vigueur en Allemagne ou en Grande-Bretagne pour la sélection des candidats aux élections européennes.

Un débat a suivi l'exposé du Rapporteur.

Mme Nicole Catala s'est prononcée, à titre personnel, en faveur du maintien du système actuel. Puisque de nombreux Etats membres ont un scrutin fondé sur la représentation proportionnelle dans le cadre d'une circonscription nationale unique, ce système pourrait servir de base à une harmonisation au sein de l'Union européenne. Il offre l'avantage de bien

éclairer les enjeux nationaux, ce qui ne serait pas le cas avec des listes élues à l'échelon régional.

Pour elle, le projet de loi présenté par le Gouvernement va à l'encontre des objectifs rappelés par le Rapporteur et contient la pire des solutions : il ne rapproche pas les élus du citoyen ; il renforce l'Europe des régions, à laquelle elle s'oppose, et il dépolitise le débat sur l'Europe.

Elle s'est ensuite interrogée sur la portée de la notion de « principes communs » pour la procédure d'élection du Parlement européen, à laquelle se réfère l'article 190, paragraphe 4, du traité C.E. tel que modifié par le traité d'Amsterdam. Constatant qu'il n'était pas possible d'aboutir à une procédure uniforme, elle s'est demandée si ces principes communs pouvaient être autre chose que la référence aux principes démocratiques. En revanche, elle a considéré que, conformément au principe de subsidiarité, chaque Etat devrait conserver la possibilité de définir son mode d'élection.

Elle a fait part de son intention de formuler une proposition combinant scrutin uninominal à un tour et scrutin de liste, sur le modèle préconisé en 1993 par le rapport de Gucht au Parlement européen.

Mme Nicole Ameline a tout d'abord estimé que la réforme du mode d'élection des membres du Parlement européen était indissociable du débat sur la réforme des institutions communautaires et de la perspective de l'élargissement. Elle a douté de l'opportunité de la discussion du projet de loi déposé par le Gouvernement, puisque, du fait de l'élargissement et du plafonnement du nombre des membres du Parlement européen, la représentation française sera réduite et une nouvelle réforme sera nécessaire.

Evoquant ensuite la philosophie du projet de loi, elle a exprimé des doutes quant à la capacité d'un système d'élection sur la base de circonscriptions recouvrant plusieurs régions à favoriser le rapprochement entre les élus et les citoyens. La logique n'aurait-elle pas pu aussi bien conduire au choix d'un scrutin uninominal ? Par ailleurs, alors que l'Europe sera de plus en plus politique, les débats s'en trouveront régionalisés et fragmentés, au détriment d'une vision nationale de la construction européenne.

Quels que soient les motifs invoqués pour procéder à cette réforme, elle n'intervient pas au bon moment.

S'exprimant à titre personnel, **M. Maurice Ligot**, tout en convenant qu'il était nécessaire de porter remède à un système qui ne permettait pas à

la France d'être représentée de manière efficace et cohérente au Parlement européen, a estimé qu'il n'existe pas en la matière de « norme » européenne dont il faudrait se rapprocher. Il lui paraît dès lors préférable de rechercher une solution adaptée à la France, dont la superficie, la plus importante de l'Union européenne, paraît justifier un système de circonscriptions. Un système de scrutin uninominal conduirait à découper des circonscriptions très vastes, regroupant plusieurs départements et risquerait, au surplus, de favoriser à l'excès le phénomène majoritaire. En définitive, un scrutin proportionnel régionalisé serait acceptable, à condition de fixer des seuils adéquats pour éviter l'émiettement de la représentation.

M. Jean-Louis Bourlanges, député européen, a évoqué trois questions. La première est celle du choix en faveur d'un scrutin à la proportionnelle. Le système uninominal est, en effet, inadéquat pour ce type d'élections, pour trois séries de raisons : d'un point de vue politique, il suppose l'instauration d'une vaste circonscription pour chaque parlementaire, qui donnerait à celui-ci une « hyper représentativité », supérieure à celle de tout élu national et qui contrasterait avec le caractère limité de ses pouvoirs ; sur un plan technique, il implique un système à un tour qui a un effet déformant sur le choix des électeurs ; enfin, un système uninominal aurait pour conséquence de dégager des majorités susceptibles d'être perçues comme artificielles et de nuire ainsi à l'efficacité d'un mécanisme de prise de décision qui, contrairement à ce qui se passe dans les parlements nationaux, résulte de la recherche de compromis et d'un accord avec le Conseil et la Commission. On relèvera par ailleurs que le seul pays qui, parmi les Quinze, avait fait le choix d'un scrutin majoritaire - le Royaume-Uni - s'oriente désormais vers un système à la proportionnelle. Il aurait été contraire à la lettre du Traité et à la nécessaire homogénéité des pratiques à l'intérieur de l'Union de faire le chemin inverse vers un système majoritaire.

La deuxième question soulevée est celle relative au choix des circonscriptions. Le Mouvement européen aurait été favorable, pour des raisons de proximité et de lisibilité, à des circonscriptions correspondant aux 22 régions existantes. Un tel système aurait permis de limiter la dispersion des représentants français au Parlement européen, dont 30% seulement appartiennent aux deux principaux groupes politiques, alors que ce taux est de 80 à 90% pour les parlementaires espagnols, britanniques et allemands. Le Gouvernement en a décidé autrement, à la fois pour des raisons de politique intérieure et parce qu'il a considéré qu'un système à 22 circonscriptions aurait nui à la proportionnalité de la représentation. Il a retenu un scrutin sur la base de huit grandes circonscriptions, dont les avantages sont sans doute inférieurs à ceux d'un système à 22 circonscriptions mais qui n'en constitue pas moins un progrès

indéniable par rapport au scrutin à circonscription unique. Il aura pour effet de relever le niveau des seuils électoraux qui se trouveront *de facto* supérieurs aux 5% de suffrages exprimés. S'il ne conduira pas à mettre le député européen en contact direct avec ses électeurs, comme c'est le cas pour les élus nationaux, et cela pour des raisons tenant à l'étendue de sa circonscription, le projet du Gouvernement permettra cependant une forme de rapprochement « indirect ». On peut en effet prévoir que les élus des principaux partis se répartiront entre eux le territoire de la circonscription et qu'il existera, à l'intérieur de chaque grand parti, un parlementaire européen par région. Celui-ci sera donc en mesure d'établir un contact avec les organisations professionnelles, les associations, les syndicats, pour lesquels il sera un interlocuteur.

La troisième question posée est celle du cumul des mandats et fonctions, dont les règles doivent être renforcées, faute de quoi le projet du Gouvernement ne constituerait pas un réel progrès. Le problème du cumul se pose en termes aigus au Parlement européen, parce que le mandat de député européen suppose une présence permanente, qui tient au fait que les majorités ne sont pas automatiques et qu'elles doivent être à chaque fois créées de toutes pièces. La France est avec l'Italie le seul pays dont les parlementaires sont en situation de cumul et ce n'est pas par hasard si ce sont aussi les deux pays dont les élus au Parlement européen ont le plus fort taux d'absentéisme. Si les situations de cumul entre deux fonctions parlementaires sont résiduelles et devraient bientôt disparaître, il importe d'introduire de nouvelles dispositions, d'une part, afin d'interdire le cumul entre le mandat de député européen et toute fonction exécutive territoriale, et, d'autre part, pour obliger le député européen élu et en situation de cumul à démissionner de son mandat le plus ancien ou de la fonction exécutive découlant du mandat le plus ancien. Il s'agit d'éviter ainsi le système immoral des « locomotives évanescences », par lequel une personnalité se fait élire à la tête d'une liste aux élections européennes et démissionne peu après son élection. Ces deux règles nouvelles de non-cumul pour les députés européens devraient être introduites par voie d'amendements dans le projet de loi relatif à l'élection des représentants au Parlement européen.

Mme Pervenche Berès, député européen, a remercié le Président Henri Nallet d'avoir renoué avec une pratique utile qui permet aux parlementaires français nationaux et européens de se parler. Elle a estimé que le mode français actuel d'élection des députés européens était insatisfaisant et que sa réforme serait sans doute difficile, aucun système n'étant parfait. Elle a précisé que si le Parlement européen avait « gagné ses galons » en obtenant de véritables pouvoirs avec la procédure de co-décision, et en devenant un véritable parlement, celui-ci n'avait pas vocation à jouer le rôle dévolu à un parlement national. Les députés

européens français ne peuvent pas avoir la même assise électorale que les députés nationaux français et, en conséquence, n'ont pas vocation à avoir les mêmes relations avec les citoyens. Elle s'est réjouie de l'abandon en France de toute idée d'instaurer un système uninominal et a exprimé son accord avec le maintien de la représentation proportionnelle. Le mandat de parlementaire européen requiert une présence à temps plein ; l'absence de relation avec le terrain est mal ressentie. Il n'est pas dit que le projet de loi permettra d'éviter l'éparpillement des députés européens dans les groupes, car ce phénomène est aussi le reflet de la vie politique nationale. S'agissant du cumul des mandats, elle a souhaité, afin de mieux intégrer les membres du Parlement européen dans la vie politique nationale, que des règles identiques s'appliquent aux députés nationaux et aux membres français du Parlement européen, et que cette question soit traitée dans la loi sur le cumul des mandats et des fonctions exécutives et non dans celle sur l'élection des députés européens.

M. Gérard Fuchs a estimé que le changement de mode de scrutin au Royaume-Uni ne s'expliquait pas uniquement par l'effet majoritaire excessif du scrutin uninominal à un tour mais aussi par l'intérêt trop exclusif des représentants ainsi élus pour les affaires purement locales. Selon lui, un argument supplémentaire à l'encontre de la liste nationale unique réside dans le fait que, pour le premier de liste, l'alternative est la suivante : soit il préfère exercer d'autres mandats et alors il démissionne sitôt élu, soit il assume son mandat au Parlement européen et se coupe alors de la vie politique nationale. Le cadre régional de l'élection permettrait en outre de rapprocher les élus des médias régionaux. Pour lui, la crainte d'une « Europe des régions » est aujourd'hui dépassée, et le système proposé ne menace en rien l'unité nationale. Il s'est prononcé en faveur d'une politisation du débat européen, qui est la clé d'une meilleure appréhension du Parlement européen par les opinions publiques nationales, car il existe plusieurs alternatives politiques et plusieurs façons de construire l'Europe.

Il lui semblerait utile que les principaux partis présentent des programmes européens. Les députés européens français sont moins présents que leurs homologues des autres Etats membres du fait de règles moins strictes de cumul des mandats. L'émiettement de la représentation française n'est pas dû, quant à lui, à des raisons institutionnelles, mais à la diversité des sensibilités sur l'Europe à l'intérieur même des principales forces politiques.

M. Alain Barrau a souhaité que se généralise l'appellation de « député européen », de préférence à celle de « représentant » ou de « membre » du Parlement européen. Il a exprimé son accord avec le maintien du scrutin proportionnel. S'agissant du problème du cumul des

mandats, il a jugé opportun, en accord avec Mme Pervenche Berès, d'accorder un traitement identique aux députés européens par rapport aux parlementaires nationaux.

Après avoir rappelé que le Parlement européen fonctionnait depuis des années sur la base d'une cogestion poussée entre deux grands groupes, le PPE et le PSE, qui ne laisse pas beaucoup de place aux courants politiques minoritaires, il a souhaité que l'élection des membres de cette assemblée fasse l'objet d'une politisation accrue. Cette évolution permettrait de souligner utilement les enjeux de la construction communautaire et de faire comprendre à l'opinion publique, désormais mûre pour accepter cette évolution, que le Parlement européen doit être un lieu d'affrontement politique.

M. Pierre Lellouche s'est déclaré inquiet de l'émiettement de la représentation française au Parlement européen, en soulignant que ce phénomène est imputable non au mode de scrutin mais aux caractéristiques de la vie politique française. La politisation du débat européen supposerait l'existence d'un peuple européen cohérent, support d'un Parlement européen également cohérent, alors que l'Europe repose sur une mosaïque de nations ayant chacune sa propre histoire politique.

La question du mode de scrutin lui paraît devoir être abordée sous l'angle suivant : quel mode de scrutin assurera la meilleure représentativité des élus et la meilleure représentation de la France au sein d'un Parlement européen qui aura de plus en plus de pouvoirs ? Le choix de députés européens représentant chacun une région spécifique lui semble aller à l'encontre d'une représentation et d'une défense efficaces des intérêts français, car les futurs élus seront incités à défendre les seuls intérêts de leur circonscription. Pour lui, c'est une vue de l'esprit de considérer que le projet de loi rapprochera les élus de leurs électeurs. De surcroît, le scrutin proportionnel a montré ses dangers lors des dernières élections régionales. Le débat sur une réforme du mode de scrutin pour le Parlement européen ne lui semble donc pas mûr et devra, en tout état de cause, être réouvert dans quelques années lorsque, du fait de l'augmentation du nombre d'Etats membres et du plafond de 700 députés européens fixé par le Traité d'Amsterdam, le nombre des représentants français devra être réduit.

Après avoir remercié la Délégation de son invitation et s'être félicitée des contacts que cette réunion permettait entre membres de l'Assemblée nationale et membres du Parlement européen, **Mme Nicole Fontaine** a déclaré partager les propos de M. Jean-Louis Bourlanges : la territorialisation du mode de scrutin des députés européens constituera un net progrès, même s'il aurait été souhaitable de créer des circonscriptions plus proches des électeurs. Elle a souhaité que des mesures

d'accompagnement soient prises, afin d'éviter de perpétuer la dispersion des élus français au sein du Parlement européen, qui est préjudiciable à la défense des positions françaises. Les responsabilités au sein des groupes et même au sein du comité de conciliation étant attribuées à la proportionnelle, les députés français en sont écartés du fait de leur dispersion. Une réforme du mode de scrutin ne permettra pas de résoudre cette question si elle ne fait pas l'objet de mesures d'accompagnement aptes à lutter contre l'absentéisme. Elle a souhaité que la question du cumul des mandats soit traitée dans le cadre de la loi modifiant le mode de scrutin des députés européens et souhaité que celle-ci interdise, dès la prochaine élection, le cumul d'un mandat de député européen avec une fonction exécutive locale. Si une telle réforme ne devait pas avoir lieu, la territorialisation du mode de scrutin des députés européens aboutirait à renforcer un phénomène de féodalisation régionale : les présidents de Conseils régionaux et généraux, ainsi que les maires des grandes villes se feront élire au Parlement européen pour « tirer » la liste ; mais après l'élection, soit ils démissionneront, soit ils conserveront ce mandat, mais sans l'exercer. Dans les deux cas, la réforme du mode de scrutin sera tournée en dérision.

Le **Président Henri Nallet** a convenu du lien à établir entre le passage au nouveau mode de scrutin animé par les listes de circonscription et l'entrée en vigueur de la limitation du cumul des mandats. **M. Pierre Lellouche** ayant considéré que l'on n'évitera pas, avec ce mode de scrutin, les candidatures de « caciques » régionaux et la formation de « baronnies », **M. Alain Barrau** a souhaité l'adoption de règles identiques pour les sénateurs, les députés nationaux et les députés européens, ainsi que leur application dès les élections de 1999.

ANNEXES

Annexe 1 :
Le mode d'élection des représentants au Parlement européen
dans les autres Etats membres de l'Union européenne

ALLEMAGNE

Les modalités d'élection des représentants allemands au Parlement européen sont fixées par la loi électorale européenne du 16 juin 1978, modifiée par les lois du 1er janvier 1984, 15 avril 1988, 1er janvier 1989, 11 novembre 1993 et 28 janvier 1994.

Sont électeurs les citoyens allemands âgés de 18 ans résidant ou ayant un logement depuis au moins 3 mois en Allemagne ou dans les autres Etats membres et n'étant pas privés de leurs droits civiques. Sont également électeurs les citoyens d'autres Etats membres séjournant en Allemagne ou y ayant un logement depuis au moins trois mois et n'étant pas privés de leurs droits civiques.

Le nombre de sièges est de 99 au lieu de 81 en 1989.

Le mode de scrutin est la représentation proportionnelle avec la possibilité de présenter des listes de candidats dans chaque Land, ce qui était le cas lors des dernières élections de juin 1994, de la CDU et de la CSU, ou au plan fédéral, le SPD, le FDP et les Verts ayant opté pour cette possibilité lors de ce scrutin.

Le décompte est effectué au niveau fédéral.

Les sièges remportés par les partis ayant présenté des listes de Land font l'objet d'une répartition à la plus forte moyenne entre les listes régionales.

Seules les listes ayant recueilli au moins 5 % des voix sont admises au processus de la répartition des sièges.

Les conditions d'éligibilité sont les mêmes que celles donnant accès au droit de vote, à ceci près que les ressortissants d'un autre Etat membre doivent avoir acquis cette nationalité depuis un an au moins.

Peuvent présenter des listes les partis politiques et les associations politiques affiliées ; ceux qui ne disposent pas d'au moins 5 représentants au Bundestag ou dans un Landtag doivent recueillir 4 000 signatures pour présenter une liste fédérale ou 2 000 signatures au maximum pour présenter une liste à l'échelon du Land.

AUTRICHE

La loi relative à l'élection des représentants de la République d'Autriche au Parlement européen a été adoptée le 26 janvier 1996.

Le territoire national forme une circonscription unique qui élit les vingt-et-un représentants.

Sont électeurs les citoyens autrichiens âgés de 18 ans révolus au 1er janvier de l'année d'élection ainsi que les citoyens d'un autre Etat membre de l'Union européenne ayant leur résidence habituelle en Autriche et qui se sont fait inscrire sur le registre électoral dont ils relèvent.

Est éligible tout électeur âgé de 19 ans le jour de l'élection.

Les candidatures sont présentées par les partis politiques disposant soit

- de cinq députés au Conseil National, soit
- de deux députés au Parlement européen, soit
- réunissant 2 600 signatures.

Le système électoral est la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne (méthode d'Hondt). L'électeur peut voter soit pour une liste entière, soit donner des voix de préférence individuellement à un candidat au sein d'une liste ; chaque électeur dispose d'une voix.

Seules les listes ayant recueilli 4 % des suffrages totaux participent à la répartition des sièges. Théoriquement, pour se voir attribuer un siège, un candidat doit avoir recueilli plus de 7 % au total des suffrages en faveur de son parti ; dans les faits, la concentration des voix (faible recours au vote préférentiel) fait que cette disposition n'a pas eu à jouer pour l'exclusion de candidats dont le nombre de suffrages n'aurait pas atteint ce seuil.

BELGIQUE

Les modalités de l'élection des représentants belges au Parlement européen sont fixées par la loi du 23 mars 1989 relative à l'élection du Parlement européen modifiée par la loi du 11 avril 1994.

Pour être électeur, il faut être citoyen belge, âgé de dix-huit ans, inscrit aux registres de population d'une commune belge, ne pas être frappé d'exclusion ou de suspension des droits électoraux.

Les Belges ayant établi leur résidence dans un autre Etat membre de l'Union européenne et qui n'ont pas manifesté leur volonté d'exercer leur droit de vote dans l'Etat où ils résident et les ressortissants des autres Etats membres ayant manifesté leur volonté d'exercer leur droit de vote en Belgique peuvent être électeurs.

La participation au scrutin est obligatoire. L'élection a lieu à la proportionnelle à la plus forte moyenne (système d'Hondt) sur la base de quatre circonscriptions (flamande, wallonne, Bruxelles-Hal-Vilvorde et germanophone). Lors des dernières élections, les électeurs du « collège français » ont élu 10 représentants et ceux du « collège néerlandais » 14. Les électeurs du « collège français » sont ceux de la circonscription de Wallonie auxquels est ajoutée la part de la population de l'arrondissement administratif de Bruxelles-capitale, obtenue en multipliant la population de cet arrondissement par le pourcentage du nombre de votes valablement émis en faveur des listes francophones par rapport au total des votes valablement exprimés lors de l'élection du conseil de la région de Bruxelles-capitale. Le siège restant est attribué au collège ayant le plus grand excédent de population non représenté.

Les électeurs votent pour une liste dans l'ordre de présentation des candidats. Ils peuvent aussi modifier l'ordre de présentation des candidats et émettre un vote préférentiel.

Pour être éligible au Parlement européen, il faut avoir atteint l'âge de 21 ans, être d'expression française si l'on se présente devant le collège électoral français, d'expression néerlandaise si l'on se présente devant le collège néerlandais et d'expression allemande si l'on se présente devant le collège électoral germanophone.

DANEMARK

Les modalités de l'élection des représentants danois au Parlement européen ont été fixées par différents textes : en premier lieu, la loi électorale du 2 décembre 1977 a prévu la désignation au suffrage universel direct. Les lois des 22 juin 1983 et 7 décembre 1988 disposent que les territoires des îles Féroé et du Groenland ne font pas partie du territoire électoral ; enfin, les lois du 22 décembre 1993 et 4 mars 1994 transposent en droit positif les dispositions des traités et des directives relatifs au droit de vote et à l'éligibilité pour les citoyens de l'Union.

A l'instar de toutes les autres élections politiques, le mode de scrutin en vigueur est la représentation proportionnelle. Le pays forme une circonscription unique et élit 16 députés. Le droit de vote de même que l'éligibilité sont accordés aux citoyens de l'Union européenne âgés de plus de dix-huit ans. Les citoyens danois établis à l'étranger votent dans leur pays de résidence s'il est membre de l'Union européenne. Ils ne peuvent pas participer au scrutin s'ils sont établis hors d'Europe.

Les listes, comprenant au plus vingt candidats, ne peuvent être présentées que par les partis ayant obtenu un ou plusieurs sièges aux élections législatives précédant le scrutin européen, ou recueillir les signatures de citoyens représentant au moins 2% du nombre des suffrages exprimés aux élections législatives précédentes.

Le panachage entre les différentes listes est autorisé. La répartition des sièges entre les listes se fait selon le système de la répartition proportionnelle à la plus forte moyenne (méthode d'Hondt). En cas de vacance de siège en cours de mandat, le siège est attribué au candidat suivant de la même liste.

ESPAGNE

La loi organique du 19 juin 1985 sur le régime électoral a été complétée et modifiée par les lois organiques du 2 avril 1987, du 13 mars 1991, du 2 novembre 1992, ainsi que par la loi organique du 30 mars 1994 portant transposition de la directive n° 93/100/CE. Elle est complétée par les décrets-royaux n° 421/91 du 5 avril 1991 et n° 2118/93 du 3 décembre 1993.

Le territoire national constitue une circonscription unique.

Le nombre de sièges est de 64.

Le système électoral est celui de la représentation proportionnelle avec répartition des voix selon le système d'Hondt. Il s'agit de listes bloquées où les sièges sont attribués dans l'ordre des candidats inscrits.

Tous les citoyens espagnols et les citoyens des Etats membres de l'Union européenne résidant en Espagne répondant aux exigences des directives de 1994 et âgés de plus de 18 ans ont le droit de vote et d'éligibilité.

FINLANDE

Les modalités de l'élection des représentants finlandais au Parlement européen ont été fixées par la loi n° 272 du 3 mars 1995.

A l'instar de toutes les autres élections politiques, la représentation est proportionnelle. Le pays élit 16 députés et est divisé en 4 régions électorales dont l'une comprend les îles Åland. Le droit de vote, de même que l'éligibilité sont donnés aux citoyens finlandais, de même qu'aux citoyens des Etats membres de l'Union européenne âgés de plus de dix-huit ans.

Les listes, qui peuvent être nationales ou régionales, doivent comprendre 16 candidats. Elles doivent être présentées par un parti politique enregistré, c'est-à-dire disposant d'une représentation au Parlement national ou ayant recueilli 5000 signatures. En outre, une liste peut être déposée si elle recueille 1000 signatures d'électeurs.

Chaque candidat se voit attribuer aléatoirement un numéro d'ordre. L'électeur vote en inscrivant sur son bulletin le numéro d'ordre correspondant au candidat de son choix. L'ensemble des suffrages réunis par tous les candidats d'une liste est ensuite comptabilisé par liste. Les sièges sont alors répartis selon la méthode d'Hondt entre chacune des listes ; à l'intérieur de chaque liste, sont déclarés élus les candidats ayant recueilli le plus de suffrages.

En cas de vacances en cours de mandat, le siège est pourvu par le candidat de la même liste que le titulaire qu'il convient de remplacer qui a obtenu le plus de suffrages.

Lors du dernier scrutin européen, aucune liste régionale n'a été présentée. Si toutefois le cas se produisait, les sièges à pourvoir seraient répartis numériquement par région (en fonction du dernier recensement). Le même mode de calcul que pour les listes nationales serait alors appliqué.

GRECE

Les modalités de l'élection des représentants grecs au Parlement européen ont été fixées par la loi du 20 juillet 1981 modifiée et complétée par la loi n° 1443/84 et la loi du 22 mars 1994 fixant l'élection des représentants grecs au Parlement européen.

Le pays forme une circonscription unique et élit 25 députés à la représentation proportionnelle. Le droit de vote est donné aux citoyens grecs et aux citoyens des Etats membres de l'Union européenne de plus de dix-huit ans. L'éligibilité est fixée à 21 ans. Les ressortissants grecs établis dans un autre pays ne peuvent voter en Grèce ; ils bénéficient des dispositions de leurs pays d'établissement dans l'Union européenne et ne participent pas au scrutin s'ils sont établis hors d'Europe.

Les listes, dont la composition n'est soumise à aucune obligation de représentativité, doivent comprendre vingt-cinq candidats.

L'électeur n'est pas autorisé à modifier la liste pour laquelle il vote, que ce soit par panachage ou par un système de vote préférentiel.

La répartition des sièges se fait selon la méthode d'Hondt. En cas de vacance de siège en cours de mandat, le siège est attribué au candidat suivant de la même liste. S'il ne reste plus de candidats sur la liste, des élections partielles sont organisées.

IRLANDE

Les modalités de l'élection des représentants irlandais au Parlement européen ont été fixées en dernier lieu par la loi sur l'élection au Parlement européen de 1997. Ce texte reprend les dispositions antérieures et introduit en droit irlandais les dispositions relatives au droit de vote et à l'éligibilité des citoyens de l'Union.

A l'instar de toutes les autres élections politiques, le mode de scrutin choisi est le « *single transferable vote* » (S.T.V.). Le pays est composé de 4 circonscriptions et élit 15 députés au total. Le droit de vote est accordé aux citoyens de l'Union européenne âgés de plus de dix-huit ans. L'âge d'éligibilité est fixé à 21 ans. Les citoyens irlandais établis à l'étranger votent dans leur pays de résidence s'il est membre de l'Union européenne. Ils ne peuvent pas participer au scrutin s'ils sont établis hors d'Europe.

Les candidatures ne sont soumises à aucune condition de représentativité.

Pour chaque circonscription, l'élection d'un candidat dépend du nombre de suffrages exprimés. Pour être élu, un candidat doit recueillir un « quota », c'est-à-dire le quotient des suffrages exprimés par le nombre de sièges de la circonscription plus un, résultat auquel on ajoute le chiffre un. Chaque électeur vote pour un candidat de son choix et indique l'ordre de préférence dans lequel il souhaite voir son vote transféré dans le cas où ce candidat aurait déjà atteint le « quota » requis pour être élu.

En cas de vacance de siège en cours de mandat, le siège est attribué au candidat qui aurait obtenu le siège suivant lors des élections générales.

ITALIE

La loi n° 18 du 24 janvier 1979 précise les modalités d'élection des représentants de l'Italie au Parlement européen.

1. Les circonscriptions

Le territoire italien est découpé en cinq **circonscriptions électorales** qui figurent en annexe de la loi du 24 janvier 1979 et sont présentées dans le tableau ci-après.

Circonscriptions	nombre de sièges (total : 87)	Chef lieu de la circonscription
I. Italie du nord-ouest (Piémont ; Val d'Aoste ; Ligurie et Lombardie)	23	Milan
II. Italie du nord-est (Vénétie ; Trentin-Haut Adige ; Frioul-Vénétie Julienne ; Emilie-Romagne)	16	Venise
III. Italie centrale (Toscane ; Ombrie ; Marches ; Latium)	17	Rome
IV. Italie méridionale (Abruzzes ; Molise ; Campanie ; Pouilles ; Calabre et Basilicate)	21	Naples
V. Italie insulaire (Sicile ; Sardaigne)	10	Palerme

La détermination du nombre de sièges prévus pour chacune d'entre elles est effectuée, à partir des résultats du dernier recensement général de la population, en divisant le nombre des habitants de la République italienne par le nombre de sièges dont elle bénéficie au Parlement européen et en distribuant les sièges en fonction de la population de chaque circonscription, sur la base de quotients entiers et aux plus forts restes.

2. Electorat et éligibilité

Sont **électeurs** tous les citoyens italiens de plus de dix-huit ans, inscrits sur les listes électorales, ainsi que les citoyens des autres Etats membres de la Communauté européenne s'étant inscrits sur la liste électorale de leur commune de résidence en Italie.

Sont **éligibles** tous les électeurs italiens de plus de vingt-cinq ans, ainsi que les ressortissants des autres Etats membres qui remplissent les conditions d'éligibilité posées par la loi italienne et qui n'ont pas été déclarés inéligibles dans leur pays d'origine.

3. Les modalités de candidature

Les listes des candidats doivent être présentées au greffe de la Cour d'appel dans le ressort de laquelle se situe le chef lieu de chaque circonscription quarante jours avant l'élection. Elles doivent comprendre au moins trois candidats et au maximum le nombre de représentants devant être élus dans la circonscription.

Les listes doivent avoir recueilli entre 30 000 et 35 000 signatures. Cette obligation ne s'impose cependant pas aux partis ou groupes politiques constitués en groupes parlementaires à

la Chambre des députés ou au Sénat, ni à ceux ayant obtenu au moins un siège dans l'une de ses deux assemblées ou au Parlement européen, les listes de candidats devant alors être assorties de la signature du Président ou du secrétaire du parti (ou de tout représentant désigné à cette fin).

Les candidats doivent préciser, dans leur déclaration d'acceptation de candidature, s'ils ont déposé leur candidature dans d'autres circonscriptions.

2. Le mode de scrutin

Les membres italiens du Parlement européen sont élus au **suffrage universel direct** et à la **représentation proportionnelle**.

Le vote préférentiel est autorisé, l'électeur ne pouvant pas, lors de la consultation électorale, manifester plus de trois préférences dans la première circonscription, plus de deux dans les deuxième, troisième et quatrième circonscriptions et plus d'une dans la cinquième circonscription.

Après le vote, le bureau électoral national⁽⁶⁾ procède à l'**attribution des sièges** :

- il détermine le **résultat national des différentes listes**, en additionnant les voix qu'elles ont obtenues dans chaque circonscription ;

- il procède alors à la **répartition des sièges entre les listes sur la base de ces résultats nationaux**, en divisant par le quotient électoral national⁽⁷⁾ le nombre de suffrages obtenus par chaque liste au niveau national, l'attribution des sièges non pourvus se faisant selon les **plus forts restes** (à parité de restes entre les listes, les sièges sont attribués à la liste ayant obtenu le plus grand nombre de suffrages au niveau national ou par tirage au sort en cas d'égalité de suffrages entre les listes). On relèvera que sont considérés comme « restes » les suffrages inférieurs au quotient électoral national ;

- **les sièges ainsi attribués aux listes sont ensuite répartis entre les différentes circonscriptions** en appliquant aux voix obtenues par chaque liste dans chaque circonscription un quotient électoral de liste⁽⁸⁾, l'attribution entre les circonscriptions des sièges non pourvus se faisant selon les **plus forts restes** (à parité de restes entre les circonscriptions, les sièges sont attribués à celle où la liste a obtenu le plus grand nombre de suffrages ou par tirage au sort en cas d'égalité de suffrages entre les listes). On relèvera que sont considérés comme « restes » les suffrages inférieurs au quotient électoral de liste.

⁽⁶⁾ Le bureau électoral national réunit un Président de section de la Cour de cassation et quatre conseillers nommés par le premier Président de la Cour de cassation.

⁽⁷⁾ Nombre de suffrages exprimés ÷ nombre de sièges à attribuer.

⁽⁸⁾ Nombre de suffrages obtenus par chaque liste au niveau national ÷ nombre de sièges attribués au niveau national à chaque liste.

LUXEMBOURG

Les modalités d'élection des représentants luxembourgeois au Parlement européen sont fixées par la loi du 25 février 1979 relative à l'élection directe des représentants du Grand Duché du Luxembourg au Parlement européen modifiée par les lois du 14 mars 1984 et du 28 janvier 1994.

Pour être électeur, il faut être citoyen luxembourgeois ou citoyen d'un autre Etat membre de l'Union européenne, être âgé de 18 ans, jouir des droits civils et ne pas être déchu des droits politiques dans l'Etat membre de résidence ou dans l'Etat membre d'origine.

Les Luxembourgeois domiciliés à l'étranger peuvent voter par correspondance.

Les ressortissants d'un autre Etat membre domiciliés au Grand Duché doivent avoir résidé pendant 5 ans au cours des 6 années ayant précédé leur demande d'inscription.

Sont éligibles les citoyens luxembourgeois ou citoyens d'un autre Etat membre jouissant de leurs droits civils et civiques et âgés de 21 ans accomplis le jour de l'élection.

Le vote est obligatoire.

Le nombre de représentants du Luxembourg au Parlement européen est de six.

Le scrutin a lieu dans le cadre d'une circonscription unique correspondant à l'ensemble du pays à la proportionnelle (système d'Hondt).

Chaque électeur dispose de six suffrages correspondant au nombre de sièges à attribuer. Chaque électeur peut attribuer un suffrage à chacun des candidats jusqu'à concurrence du total des six suffrages dont il dispose. Les suffrages peuvent être attribués en totalité à une liste (suffrages de listes) ou être répartis sur différents candidats de différentes listes ou encore être répartis sur les candidats d'une même liste. Les sièges sont attribués en fonction du nombre de voix que les différents candidats et les différentes listes ont obtenu.

Les listes sont constituées par les groupements de candidats qui, par une déclaration signée par eux, acceptent leur candidature, et qui sont présentés conjointement, soit par 250 électeurs, soit par un représentant luxembourgeois au Parlement européen, sortant ou en fonction ou par un député à la Chambre des députés du Luxembourg sortant ou en fonction.

PAYS-BAS

Les modalités de l'élection des 31 représentants néerlandais au Parlement européen sont fixées par la loi du 28 janvier 1993 sur les élections au Parlement européen qui a abrogé la loi du 13 décembre 1978 modifiée.

Sont électeurs tous les citoyens néerlandais âgés de 18 ans et résidant aux Pays-Bas à condition de ne pas être déchu de leurs droits civiques.

Les citoyens néerlandais résidant dans les autres Etats membres peuvent voter par procuration ou par correspondance. Les ressortissants des autres Etats membres ont le droit de vote s'ils sont inscrits sur le registre de la population.

Sont éligibles les citoyens de l'Union ayant atteint l'âge de 18 ans. Les candidatures sont établies par les partis politiques. 25 signatures doivent être réunies. Les listes peuvent comporter 40 noms au maximum et leur dépôt est subordonné, en ce qui concerne les partis non représentés au Parlement européen, au versement d'une caution de 18 000 florins (environ 53 500 F.).

Le mode de scrutin est la proportionnelle intégrale au plan national. Le calcul des voix pour l'attribution des 31 sièges est effectué selon le système d'Hondt.

L'électeur peut modifier l'ordre des candidats sur les listes.

PORTUGAL

Les modalités de l'élection des représentants portugais au Parlement européen ont été fixées par la loi 14/87 du 29 avril 1987 modifiée et complétée par la loi 3/94 du 9 mars 1994 relative à l'exercice par les citoyens de l'Union européenne résidant au Portugal du droit de vote et d'éligibilité aux élections du Parlement européen.

Le pays forme une circonscription unique et élit 25 députés à la représentation proportionnelle. Le droit de vote, de même que l'éligibilité, est donné aux citoyens portugais de même qu'aux citoyens des Etats membres de l'Union européenne âgés de plus de dix-huit ans. Les ressortissants portugais établis dans un autre pays de l'Union européenne peuvent, selon leur choix, soit voter dans leur pays de résidence, soit voter auprès de leur représentation consulaire.

Les listes, dont la composition n'est soumise à aucune obligation de représentativité, doivent comprendre vingt-cinq candidats et entre trois et huit suppléants et être enregistrées par le Tribunal constitutionnel.

L'électeur n'est pas autorisé à modifier la liste pour laquelle il vote, que ce soit par panachage ou par un système de vote préférentiel.

La répartition des sièges se fait selon la méthode d'Hondt, ce qui est une application du droit commun portugais. En cas de vacance de siège en cours de mandat, le siège est attribué au candidat suivant de la même liste.

ROYAUME-UNI

Le mode de scrutin pour l'élection des représentants britanniques au Parlement européen a été défini par l'« *European Parliamentary Elections Act* » de 1978. Il est en voie d'être réformé par un projet de loi qui est en cours d'examen au Parlement britannique.

I. RAPPEL DE LA LEGISLATION EN VIGUEUR.

Le système électoral retenu par la loi de 1978 est celui, traditionnel, du scrutin uninominal majoritaire à un tour. On rappellera que ce mode de scrutin avait été préféré par la Chambre des Communes à l'option alternative d'un scrutin régional à la proportionnelle par un vote du 13 décembre 1977. L'élection des 87 parlementaires européens se fait dans le cadre de 85 circonscriptions électorales réparties de la façon suivante : 71 en Angleterre, 8 en Ecosse, 5 au Pays-de-Galles et 1 en Irlande du Nord. Chaque circonscription désigne un député européen sauf en Irlande du Nord où l'ensemble du territoire, réuni en une seule circonscription, désigne ses 3 représentants selon un système spécifique, le mode de scrutin uninominal préférentiel avec report de voix (voir *infra*).

II. LA REFORME EN COURS D'EXAMEN.

Un projet de loi relatif aux élections au Parlement européen (« *European Parliamentary Elections Bill* ») et amendant la loi de 1978 a été déposé au Parlement britannique en octobre 1997. Son examen est en cours par la Chambre des Communes et la Chambre des Lords.

1. Le mode de scrutin

Ce texte prévoit un nouveau mode de scrutin, un système de liste régionale (« *regional list system* ») à la proportionnelle. C'est la première fois qu'un scrutin à la proportionnelle est introduit au Royaume-Uni. L'électeur pourra voter, soit pour un parti enregistré (« *registered party* »), soit pour un candidat individuel. Cette possibilité offerte aux partis de présenter leurs propres listes constitue également une nouveauté au Royaume-Uni où les candidatures sont traditionnellement réservées aux individus. Elle nécessitera d'ailleurs l'adoption d'une législation précisant les règles d'enregistrement des partis.

L'attribution des sièges se fera à la proportionnelle selon le système de Hondt : le premier siège est alloué au parti ou au candidat ayant obtenu le plus grand nombre de voix ; l'attribution du deuxième siège et des suivants se font de la même façon, mais le nombre de votes donnés à un parti qui a déjà bénéficié d'un ou plusieurs sièges est divisé par le nombre de sièges déjà attribués + 1.

L'Irlande du Nord fait exception à ce dispositif puisqu'est maintenu dans cette région le mode de scrutin uninominal préférentiel avec report des voix (« *Single transferable vote* » ou STV). Ce mode de scrutin a pour particularité de s'apparenter *de facto* à un système à la proportionnelle tout en reposant sur le principe de candidatures individuelles. Le projet de loi n'étend donc pas à l'Irlande du Nord la possibilité pour les partis enregistrés de présenter leurs propres listes. Son fonctionnement se fait de la manière suivante : l'électeur classe sur son bulletin de vote les candidats par ordre de préférence ; sont élus le ou les candidats dont le total de voix de préférence de rang 1 est supérieur au quotient électoral ; les votes de préférence de

rang 2 du ou des candidats élus sont alors répartis entre les autres candidats ; sont alors élus le ou les candidats dont le total des voix dépasse le quotient électoral ; si aucun candidat n'obtient le quotient, le candidat arrivé en dernière position est éliminé et ses voix sont réparties entre les autres selon les préférences de rang 2 ; ces opérations sont effectuées jusqu'à ce que l'ensemble des sièges soit pourvu.

2. La répartition des circonscriptions.

L'élection se fait dans le cadre de 12 circonscriptions régionales nouvelles, établies à partir des régions administratives existantes et réparties de la façon suivante :

- 9 régions électorales en Angleterre,
- 1 en Ecosse,
- 1 au Pays-de-Galles,
- 1 en Irlande du Nord.

Les 87 députés européens sont désignés à raison de : 71 pour l'Angleterre, 8 pour l'Ecosse, 5 pour le Pays-de-Galles et 3 pour l'Irlande du Nord. Sur le territoire anglais, la répartition des 71 parlementaires est la suivante :

- 11 pour le sud-est (sauf Grand Londres),
- 10 pour le Grand Londres,
- 7 pour le sud-ouest,
- 6 pour le centre-est,
- 8 pour le centre-ouest,
- 10 pour le nord-ouest,
- 7 pour le Yorkshire et le Humberside,
- 4 pour le nord-est,
- 8 pour l'est.

SUEDE

Les modalités de l'élection des représentants suédois au Parlement européen sont fixées par les dispositions des lois du 20 avril 1995 et du 17 avril 1997 portant élection du Parlement européen.

A l'instar de toutes les autres élections politiques, la représentation est proportionnelle. Le pays forme une circonscription unique et élit 22 députés. Le droit de vote de même que l'éligibilité sont accordés aux citoyens des autres Etats membres de l'Union européenne âgés de plus de dix-huit ans. Les citoyens suédois établis à l'étranger votent auprès de leur représentation diplomatique.

Les listes comprennent au plus soixante candidats : pour chaque élu deux noms de suppléants sont proposés. Le dépôt des listes n'est soumis à aucune condition. Le panachage entre les différentes listes est autorisé. La répartition des sièges entre les listes se fait selon le système de la répartition proportionnelle à la plus forte moyenne (méthode d'Hondt). En cas de vacance de siège en cours de mandat, le siège est attribué au candidat suppléant ayant obtenu le plus de voix.

Annexe 2 :
Texte de la proposition de résolution adoptée par
la commission institutionnelle du Parlement européen le 26 mai 1998

PROPOSITION DE RESOLUTION

Résolution sur l'élaboration d'un projet de procédure électorale comprenant des principes communs pour l'élection des membres du Parlement européen.

Le Parlement européen

- vu la proposition de résolution présentée par M. De Vries sur la procédure électorale uniforme pour l'élection des membres du Parlement européen (B4-0723/96),

- vu ses rapports sur la procédure électorale uniforme et en particulier les résolutions du 10 octobre 1991⁽⁹⁾ et du 10 mars 1993⁽¹⁰⁾,

- vu l'Acte portant élection des représentants au Parlement européen au suffrage universel direct annexé à la décision du Conseil du 20 septembre 1976,

- vu la proposition du 22 octobre 1996 déposée par le gouvernement de la République fédérale d'Allemagne au cours de la Conférence intergouvernementale sur la procédure électorale uniforme reprenant l'essentiel des éléments de la résolution du 10 mars 1993,

- vu l'article 138 paragraphe 3 du traité CE et la modification y introduite par le traité d'Amsterdam,

- vu l'article 148 de son règlement,

- vu le rapport de la commission institutionnelle et l'avis de la commission juridique et des droits des citoyens (A4-0212/98),

A. considérant que le traité d'Amsterdam introduit le concept de « principes communs à tous les Etats membres », suivant en cela l'orientation déjà indiquée par le Parlement européen dans sa résolution adoptée le 10 mars 1993, qui ne proposait pas explicitement une procédure électorale uniforme mais seulement des lignes directrices générales,

B. considérant que le gouvernement du Royaume-Uni a déposé devant le parlement britannique un projet de loi instituant le mode de scrutin proportionnel et régional pour les élections européennes de 1999,

⁽⁹⁾ JO C 280 du 28.10.1991, pp. 141 à 143.

⁽¹⁰⁾ JO C 115 du 26.4.1993, pp. 121 et 122.

C. considérant que les négociations d'élargissement conduiront vraisemblablement à l'entrée de dix nouveaux membres dans l'Union européenne,

D. considérant qu'un consensus très large est apparu parmi les Etats membres sur la détermination d'un certain nombre de principes communs,

1. se félicite de l'accord conclu entre les négociateurs de la CIG sur la fixation de principes communs ; exprime sa conviction que, dès les prochaines élections européennes, un certain nombre de dispositions pourront entrer en vigueur, concernant en particulier le mode de scrutin proportionnel, la fixation du seuil minimum et les incompatibilités, alors que, pour d'autres dispositions, il conviendra de procéder graduellement ;

2. considère que l'introduction du mode de scrutin proportionnel fait l'objet d'un consensus général et qu'il convient de l'intégrer dans le système électoral européen ;

3. constate que l'introduction d'un système de circonscriptions territoriales ne peut pas se faire de façon uniforme et qu'il convient d'opérer une distinction basée sur la population de chaque Etat membre ; souligne toutefois qu'un système de circonscriptions territoriales ne saurait affecter le principe de la représentation proportionnelle visé à l'article 2 du projet d'Acte ;

4. estime que, dans l'optique d'une conscience politique européenne et du développement de partis politiques européens, un certain pourcentage de sièges devrait être réparti selon le scrutin de type proportionnel dans le cadre d'une circonscription unique formée par le territoire des Etats membres ;

5. observe, en ce qui concerne l'établissement d'un seuil minimum, que celui-ci doit rester facultatif et qu'en tout état de cause il ne doit pas être supérieur à 5 % des suffrages exprimés au niveau national ;

6. tient compte de l'élan participatif que suscite le scrutin de type préférentiel, lequel doit toutefois demeurer facultatif dans chaque Etat membre ;

7. estime que l'établissement des listes européennes devrait tenir compte de l'objectif de la parité hommes/femmes et qu'il appartient en premier lieu aux partis politiques de concrétiser directement cet objectif ;

8. propose que la date des élections européennes soit fixée au cours du mois de mai, de façon à permettre une meilleure participation électorale en évitant la période des vacances scolaires d'été qui commence au début du mois de juin dans plusieurs Etats membres ;

9. recommande la plus grande réduction possible du nombre de jours de vote afin de parvenir à un consensus sur un jour unique ou à défaut sur deux jours au maximum, par exemple le samedi et le dimanche ;

10. demande que le Conseil examine ce projet d'Acte et l'adopte dans les meilleurs délais pour permettre son entrée en vigueur dès que possible ;

11. charge son Président de transmettre la présente résolution au Conseil et à la Commission ainsi qu'aux parlements et aux gouvernements des Etats membres.

(Texte annexé à la proposition de résolution élaborée par la commission institutionnelle du Parlement européen)

LE CONSEIL

Formé par les représentants des Etats membres et statuant à l'unanimité,

Vu l'article 138, paragraphe 3, du traité instituant la Communauté européenne (article 190 paragraphe 4),

Vu l'article 21, paragraphe 3, du traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier,

Vu l'article 108, paragraphe 3, du traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique,

Vu le projet du Parlement européen,

Vu l'avis conforme du Parlement européen,

A ARRETE les dispositions annexées à la présente décision dont il recommande l'adoption par les Etats membres conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.

La présente décision et les dispositions y annexées sont publiées au *Journal officiel* des Communautés européennes.

Les Etats membres notifient sans délai au secrétaire général du Conseil de l'Union européenne l'accomplissement des procédures requises par leurs règles constitutionnelles respectives pour l'adoption des dispositions annexées à la présente décision.

La présente décision entre en vigueur le jour de sa publication au *Journal officiel* des Communautés européennes.

PROJET D'ACTE ETABLI CONFORMEMENT A L'ARTICLE 138,
PARAGRAPHE 3, DU TRAITE INSTITUANT LA COMMUNAUTE EUROPEENNE
(Article 190, paragraphe 4, du traité consolidé)

En vue de permettre l'élection au suffrage universel direct des membres du Parlement européen conformément à des principes communs à tous les Etats membres.

Article 1

Dans chaque Etat membre, les membres du Parlement européen sont élus au scrutin de liste de type proportionnel. L'élection se déroule au suffrage universel direct, libre, égal et secret.

Article 2

Chaque Etat membre constitue des circonscriptions territoriales sans porter globalement atteinte au caractère proportionnel du mode de scrutin. Cette disposition sera applicable à partir des élections au Parlement européen qui auront lieu en 2004. Les Etats membres dont la population n'est pas supérieure à 20 millions d'habitants ne sont pas tenus de constituer de telles circonscriptions.

Article 3

Dans le cas où un pays décide d'instituer plusieurs circonscriptions électorales sur son territoire, les membres du Parlement européen qu'il choisit restent, conformément aux articles 137 et 138 (189 et 190 nouveaux) du Traité, les représentants du peuple qui les a élus, en son entier, et non les représentants de leur circonscription.

Article 4

Des dispositions spéciales tenant compte d'une particularité régionale peuvent être introduites et ne doivent pas porter atteinte au principe du mode de scrutin proportionnel.

Article 5

Un seuil minimal pour la répartition des sièges peut être établi et ne doit pas être fixé au niveau national à plus de 5 % des suffrages exprimés.

Article 6

Les Etats membres autorisent le scrutin préférentiel selon les modalités qu'ils arrêtent.

Article 7

10 % du total des sièges du Parlement européen seront pourvus au scrutin de liste de type proportionnel dans le cadre d'une circonscription unique formée par le territoire des Etats membres de l'Union européenne à partir des élections européennes qui auront lieu en 2009. Les dispositions d'application seront adoptées avant le 1er janvier 2008 sur proposition du Parlement européen par le Conseil, statuant à l'unanimité, après avis conforme du Parlement européen.

Article 8

Le mandat de membre du Parlement européen est incompatible avec le mandat de membre d'un Parlement national.

Article 9

Chaque Etat membre peut fixer un plafond pour les dépenses des candidats liées au déroulement de la campagne électorale.

Article 10

Les dispositions du présent Acte entrent en vigueur le premier jour du mois suivant la réception de la dernière des notifications visées par la décision.