

N° 533

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

Enregistré à la Présidence du Sénat le 9 juin 2010

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la proposition de loi de MM. Yvon COLLIN, Jean-Michel BAYLET, Jean-Pierre CHEVÈNEMENT, Nicolas ALFONSI, Michel CHARASSE, Mme Anne-Marie ESCOFFIER, M. François FORTASSIN, Mme Françoise LABORDE, MM. Jacques MÉZARD, Jean MILHAU, Jean-Pierre PLANCADE, Robert TROPEANO, Raymond VALL et François VENDASI rétablissant une circonscription unique pour l'élection des représentants français au Parlement européen,

Par M. François-Noël BUFFET,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Jacques Hyst, président ; M. Nicolas Alfonsi, Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, MM. Patrice Gélard, Jean-René Lecerf, Jean-Claude Peyronnet, Jean-Pierre Sueur, Mme Catherine Troendle, M. François Zocchetto, vice-présidents ; MM. Laurent Bétéille, Christian Cointat, Charles Gautier, Jacques Mahéas, secrétaires ; M. Alain Anziani, Mmes Éliane Assassi, Nicole Bonnefoy, Alima Boumediene-Thiery, MM. Elie Brun, François-Noël Buffet, Gérard Collomb, Pierre-Yves Collombat, Jean-Patrick Courtois, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, M. Yves Détraigne, Mme Anne-Marie Escoffier, MM. Pierre Fauchon, Louis-Constant Fleming, Gaston Flosse, Christophe-André Frassa, Bernard Frimat, René Garrec, Jean-Claude Gaudin, Mmes Jacqueline Gourault, Virginie Klès, MM. Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Mme Josiane Mathon-Poinat, MM. Jacques Mézard, Jean-Pierre Michel, François Pillet, Hugues Portelli, Bernard Saugéy, Simon Soutour, Richard Tuheiava, Alex Türk, Jean-Pierre Vial, Jean-Paul Virapoullé, Richard Yung.

Voir le(s) numéro(s) :

Sénat : 422 rect. (2008-2009)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	5
EXPOSÉ GÉNÉRAL	7
I. LA RÉFORME DE 2003 : UNE MEILLEURE IDENTIFICATION DES ENJEUX ET DES ÉLUS EUROPÉENS	8
A. UNE PROCÉDURE ÉLECTORALE LARGEMENT DÉTERMINÉE PAR LES TRAITÉS EUROPÉENS.....	8
1. <i>Le Parlement européen : une assemblée dont la composition s'est adaptée aux mutations de l'Europe</i>	8
2. <i>Un mode de scrutin partiellement laissé à la discrétion des États-membres</i>	11
B. UN LARGE CONSENSUS SUR LES DÉFAUTS DE LA CIRCONSCRIPTION UNIQUE.....	12
C. LA MISE EN PLACE DE CIRCONSCRIPTIONS INTERRÉGIONALES : UN CHOIX DÉMOCRATIQUEMENT OPPORTUN ET JURIDIQUEMENT VALIDE	13
1. <i>Un choix visant à rapprocher les élus des électeurs</i>	13
2. <i>Un dispositif déclaré conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel</i>	15
3. <i>Une option retenue par la plupart des États-membres les plus peuplés</i>	16
II. LE DISPOSITIF DE LA PROPOSITION DE LOI : RÉTABLIR UNE CIRCONSCRIPTION UNIQUE AFIN DE FAVORISER LE PLURALISME	16
A. LES MOTIFS DE LA PROPOSITION DE LOI.....	16
B. LE DISPOSITIF DE LA PROPOSITION DE LOI.....	17
III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES LOIS	17
EXAMEN EN COMMISSION	21
ANNEXE 1 LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	27
ANNEXE 2 TAUX DE PARTICIPATION AUX ÉLECTIONS EUROPÉENNES	29
ANNEXE 3 MODES DE SCRUTIN POUR LES ÉLECTIONS AU PARLEMENT EUROPÉEN DANS LES ÉTATS MEMBRES DE L'UNION	31
TABLEAU COMPARATIF	35

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Réunie le 9 juin 2010 sous la présidence de M. Jean-Jacques Hyest, président, la commission a examiné, sur le rapport de **M. François-Noël Buffet**, la proposition de loi n° 422 rectifiée (2009-2010) **rétablissant une circonscription unique pour l'élection des représentants de la France au Parlement européen**, présentée par M. Yvon Collin et plusieurs membres du groupe du Rassemblement démocratique, social et européen.

Ayant rappelé que la mise en place de plusieurs circonscriptions résultait de la loi du 11 avril 2003 et que les citoyens français votaient dans **huit circonscriptions interrégionales** depuis les élections européennes de juin 2004, le rapporteur a noté que la présente proposition de loi visait à rétablir le système qu'avait pratiqué la France entre 1979 et 1999.

Tout en affirmant comprendre les arguments des auteurs de la proposition de loi, qui estiment que ces circonscriptions ont défavorisé les petits partis politiques et que la réforme de 2003 -dont le but principal était de faire augmenter la participation électorale- n'a pas atteint les objectifs qui lui avaient été assignés par le législateur, le rapporteur a souligné que :

- le mode de scrutin mis en place par la France était **conforme aux normes européennes**, et plus particulièrement à l'Acte du 20 septembre 1976 portant élection au suffrage universel des représentants au Parlement européen : ce texte donne en effet aux États-membres la faculté de constituer des circonscriptions en leur sein à condition que ce système ne porte pas « *globalement atteinte au caractère proportionnel du mode de scrutin* » ;

- **les défauts de la circonscription unique étaient nombreux** : cette configuration électorale crée notamment une grande distance entre les députés européens et leurs électeurs (puisque, avec un scrutin proportionnel de liste à l'échelle nationale, seules les têtes de liste font campagne et sont connues des citoyens) et tend, par son fonctionnement quasi-référendaire, à « nationaliser » les élections européennes et à les transformer en consultation sur la politique du gouvernement en place ;

- **la mise en place de plusieurs circonscriptions avait eu des effets positifs** : à cet égard, il a fait valoir qu'un mode de scrutin ne pouvait, à lui seul, expliquer l'augmentation ou la baisse de la participation électorale, et que la réforme de 2003 avait permis de rationaliser la représentation française au Parlement européen en mettant fin à l'« émiettement » qui la caractérisait avant les élections de 2004.

Enfin, il a observé que ce système de circonscriptions multiples était **conforme aux préconisations du Parlement européen lui-même**, puisque ce dernier recommande la création de circonscriptions dans tous les États-membres dont la population est supérieure à 20 millions d'habitants.

Dès lors, il a estimé qu'il n'était ni opportun, ni pertinent de soutenir la proposition de loi n° 422.

En conséquence, **la commission a décidé de ne pas adopter de texte afin que la discussion en séance publique porte sur le texte de la proposition de loi.**

Mesdames, Messieurs,

Le Sénat est saisi de la **proposition de loi n° 422 (2008-2009) rétablissant une circonscription unique pour l'élection des représentants français au Parlement européen**, présentée par M. Yvon Collin et plusieurs de ses collègues du groupe Radical, démocratique, social et européen et qui sera débattue en séance publique dans le cadre de l'ordre du jour réservé aux groupes d'opposition et minoritaires en application de l'article 29 *bis* de notre Règlement.

Ce texte vise à supprimer les huit circonscriptions établies par la loi n° 2003-327 du 11 avril 2003¹ et à **revenir au système en vigueur de 1979 à 1999**, date des dernières élections européennes s'étant déroulées, en France, dans une circonscription unique.

À l'appui de cette initiative, les auteurs de la proposition de loi soutiennent que la réforme de 2003, qui visait à augmenter la participation électorale en donnant aux candidats aux élections européennes un ancrage territorial susceptible de permettre aux électeurs de mieux les identifier, et à améliorer la représentation de la diversité géographique de notre pays, n'a pas atteint ce double objectif. Ils contestent également la délimitation des circonscriptions établies pour l'élection des représentants de la France, qui leur semble dénuée de cohérence et de pertinence. Ils estiment, en outre, que la mise en place de plusieurs circonscriptions désavantage les petites formations politiques, qui n'ont parfois pas suffisamment de moyens humains, financiers et matériels pour mener campagne dans des circonscriptions à la fois nombreuses et étendues. Enfin et surtout, **ils défendent l'idée que les députés européens élus dans un État-membre doivent représenter le peuple de cet État dans son intégralité**, et non les citoyens d'un territoire, si bien que la création de circonscriptions n'était pas légitime dans son principe.

La présente proposition de loi doit donc être examinée en tenant compte tant des enjeux propres à une **élection qui doit matérialiser la citoyenneté européenne**, que des **spécificités d'un État-membre aussi vaste et peuplé que la France**.

¹ *Loi relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen ainsi qu'à l'aide publique aux partis politiques.*

I. LA RÉFORME DE 2003 : UNE MEILLEURE IDENTIFICATION DES ENJEUX ET DES ÉLUS EUROPÉENS

La mise en place de huit circonscriptions interrégionales en 2003 reposait sur la double volonté de répondre aux défauts de la circonscription unique, dont la remise en cause faisait l'objet d'un large consensus, et de **donner une assise territoriale à des candidats jusqu'alors peu visibles et méconnus des électeurs.**

A. UNE PROCÉDURE ÉLECTORALE LARGEMENT DÉTERMINÉE PAR LES TRAITÉS EUROPÉENS

Si les États-membres disposent de quelques marges de manœuvre pour fixer le déroulement des élections de leurs représentants au Parlement européen, **la procédure des élections européennes reste largement régie par l'Acte du 20 septembre 1976**, qui prévoit notamment la possibilité pour chaque État de constituer, sous certaines conditions, des circonscriptions.

1. Le Parlement européen : une assemblée dont la composition s'est adaptée aux mutations de l'Europe

Doté de prérogatives de plus en plus larges qui reflètent l'avancée du processus d'intégration communautaire, **le Parlement européen s'est affirmé comme une institution cruciale dans l'architecture européenne.** En effet, l'assemblée commune européenne était initialement une « Assemblée des communautés »¹ dont les compétences étaient principalement consultatives et qui était composée de délégués des parlements nationaux des États-membres, et non d'élus *ad hoc*. Ainsi, le Parlement européen -dont l'élection au suffrage universel direct est prévue dès le traité de Rome du 25 mars 1957- n'est que tardivement doté d'une réelle légitimité démocratique : ce n'est qu'en 1979, à la suite de **l'adoption de l'Acte du 20 septembre 1976**, que les représentants des États-membres sont, pour la première fois, élus directement par les citoyens.

Dans le même temps, les prérogatives du Parlement européen se sont, elles aussi, sensiblement accrues.

¹ Cette assemblée ne sera appelée « Parlement européen » qu'en 1962, cette dénomination étant définitivement officialisée par l'Acte unique européen de 1986.

Les pouvoirs du Parlement européen

Les pouvoirs du Parlement européen ont été **sensiblement renforcés avec l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne**. Composé de 736 membres (751 à partir de 2014), il dispose de trois types de compétences : législative, budgétaire et de contrôle.

Le Parlement européen élabore des **actes législatifs** communautaires. La procédure de **codécision**, qui interdit qu'un texte soit adopté sans l'accord du Parlement européen, est généralisée. Rebaptisée procédure législative ordinaire, elle est étendue à de nouveaux domaines (justice, affaires intérieures, législation agricole...). Cependant, l'initiative législative demeure l'apanage de la Commission, le Parlement européen pouvant seulement la solliciter afin qu'elle lui fasse des propositions de textes qu'il juge nécessaires.

Les **pouvoirs budgétaires** ont également été renforcés avec le Traité de Lisbonne. Désormais, il n'y a plus de distinction entre les dépenses obligatoires -pour lesquelles le Conseil avait le dernier mot- et les dépenses non obligatoires -pour lesquelles le Parlement européen avait le dernier mot-. Le Parlement européen se prononce sur la position du Conseil sur la proposition de budget élaboré par la Commission. Lorsque le Parlement européen amende la position du Conseil, un comité de conciliation composé des représentants du conseil et de ceux du Parlement européen se réunit. **Le Parlement européen a alors le dernier mot.**

Enfin, le Parlement européen **contrôle les institutions européennes** :

- il élit à la majorité absolue de ses membres le président de la Commission puis la Commission européenne dans son ensemble. Il peut la censurer par un vote à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés ;
- il élit le Médiateur européen pour une durée de cinq ans ;
- il peut décider, à la demande d'un quart de ses membres, de constituer une commission d'enquête temporaire ;
- les députés peuvent poser des questions écrites et orales à la Commission ;
- le Parlement européen peut saisir la Cour de justice de l'Union européenne.

En outre, la distribution des sièges entre les États a dû être adaptée au contexte créé par les élargissements successifs de l'Union, qui ont provoqué une augmentation non seulement du nombre d'États-membres, mais aussi de la **disparité de leurs populations** : à titre d'illustration, l'Allemagne compte 82,4 millions d'habitants, tandis que Malte n'en a que 400 000 (c'est-à-dire 206 fois moins).

Ainsi, le système actuel de répartition des sièges vise à garantir que tous les pays, même les moins peuplés, puissent faire entendre leur voix au sein du Parlement européen. Les sièges sont donc attribués à chaque État selon le **principe de « proportionnalité dégressive »**, dans le cadre duquel les pays les plus peuplés acceptent de ne pas être représentés au Parlement européen à hauteur de leur poids démographique réel au sein de l'Union, afin de permettre une représentation significative des « petits » États¹.

¹ Un membre du Parlement européen élu en Espagne représente plus de 900 000 habitants, contre 80 000 pour ceux élus à Malte.

Actuellement, **736 représentants siègent au Parlement européen**. S’y ajoutent, depuis le 1^{er} décembre 2009, **18 députés « observateurs »**, qui ont été mis en place afin de préfigurer la nouvelle répartition des sièges issue de l’entrée en vigueur du traité de Lisbonne, lors du renouvellement de 2014 : en effet, à compter de cette date, **le nombre total de membres du Parlement européen sera porté à 751** -cette augmentation devant notamment permettre une meilleure représentation des États les plus peuplés- ; en outre, aucun État ne pourra disposer de plus de 96 sièges ou de moins de 6 sièges¹.

**Répartition des sièges entre les États-membres
au sein du Parlement européen**

État	Nombre de sièges au Parlement européen en 2009	Nombre de sièges au Parlement européen en 2014
Allemagne	99	96 (- 3)
France	72	74 (+ 2)
Royaume-Uni	72	74 (+ 2)
Italie	72	73 (+ 1)
Espagne	50	54 (+ 4)
Pologne	50	51 (+ 1)
Roumanie	33	33
Pays-Bas	25	26 (+ 1)
Belgique	22	22
Grèce	22	22
Hongrie	22	22
Portugal	22	22
République tchèque	22	22
Suède	18	20 (+ 2)
Autriche	17	19 (+ 2)
Bulgarie	17	18 (+ 1)
Danemark	13	13
Finlande	13	13
Slovaquie	13	13
Lituanie	12	12
Irlande	12	12
Lettonie	8	9 (+1)
Slovénie	7	8 (+ 1)
Chypre	6	6
Estonie	6	6
Luxembourg	6	6
Malte	5	6 (+ 1)
TOTAL	736	751

¹ En l’état actuel de la composition du Parlement européen, le nombre de sièges par État va de 99 (pour l’Allemagne) à 5 (pour Malte).

2. Un mode de scrutin partiellement laissé à la discrétion des États-membres

Dans sa rédaction initiale, l'article 7 de l'Acte du 20 septembre 1976 prévoyait la mise en place d'une « *procédure électorale uniforme* » -c'est-à-dire, notamment, d'un **mode de scrutin unique**- pour l'élection des membres du Parlement européen. Toutefois, l'adoption d'une telle procédure commune à tous les États-membres supposait que le Conseil approuve, à l'unanimité, un projet élaboré par le Parlement ; or, un tel accord n'a jamais pu être atteint.

Prenant acte de cet échec, le traité d'Amsterdam a prévu la définition de « *principes communs* »¹, moins contraignants que la « *procédure uniforme* » vers laquelle tendaient l'Acte de 1976 et le traité de Rome.

Ainsi, quel que soit l'État-membre dans lequel elles se déroulent, les élections européennes sont soumises aux règles suivantes :

- le suffrage est **direct, libre et secret** ;
- les représentants au Parlement européen sont élus **pour cinq ans** ;
- ils sont désignés selon un **scrutin de liste de type proportionnel**, les États-membres ayant la faculté d'utiliser le **vote préférentiel** ;
- un **seuil minimal pour l'attribution de sièges** peut être fixé, mais il ne saurait dépasser 5 % des suffrages exprimés ;
- enfin, les États-membres peuvent constituer des **circonscriptions** en leur sein, « *en fonction de leurs spécificités nationales* » et sous réserve que ce système ne « *porte [pas] globalement atteinte au caractère proportionnel du mode de scrutin* »². Le Parlement européen souhaitait d'ailleurs que la mise en place de circonscriptions soit non pas facultative, mais **obligatoire dans tous les États-membres comptant plus de 20 millions d'habitants**³.

Le système retenu par la France, tel qu'il résulte de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen, **respecte l'ensemble de ces principes** : aux termes du chapitre II de cette loi, les élections européennes se déroulent au scrutin de liste à la représentation proportionnelle, selon la règle de la plus forte moyenne, sans panachage ni vote préférentiel ; en outre, aucune liste ne peut obtenir de sièges si elle a obtenu moins de 5 % des suffrages.

¹ Ces « *principes communs* » ont ensuite été matérialisés par la décision du Conseil des 25 juin et 23 septembre 2002, prise sur avis conforme du Parlement européen, et modifiant l'Acte de 1976.

² Article 2 de l'Acte du 20 septembre 1976.

³ Avis précité sur la décision du Conseil des 25 juin et 23 septembre 2002 (recommandation A5-0212/2002).

Ces règles ont été complétées, en 2000, par des **dispositions sur la parité** des candidatures : un système d'alternance stricte, sur chaque liste, de candidats des deux sexes a ainsi été mis en place¹.

Ce mode de scrutin garantit donc le respect du pluralisme et **permet à un nombre important de courants d'opinions d'obtenir des sièges au Parlement européen, tout en prévenant le risque d'un émiettement de la représentation française.**

B. UN LARGE CONSENSUS SUR LES DÉFAUTS DE LA CIRCONSCRIPTION UNIQUE

De 1979 à 2004, les élections européennes se déroulaient, en France, dans une **circonscription unique** constituée par l'intégralité du territoire de la République, conformément à la loi précitée du 7 juillet 1977, **ce choix découlant largement des analyses juridiques du Conseil constitutionnel.**

Le contexte politique de la fin des années 1970 se caractérisait, en effet, par de fortes réticences sur le principe d'une élection du Parlement européen au suffrage universel direct, poussant le Président de la République à **soumettre l'Acte du 20 septembre 1976 au Conseil constitutionnel.**

À cette occasion, tout en déclarant l'Acte conforme à la Constitution, le Conseil avait estimé que « *les termes de 'procédure électorale uniforme' ne sauraient être interprétés comme pouvant permettre qu'il soit porté atteinte [au] principe [d'indivisibilité de la République]* »². Cette précision avait été interprétée, à tort, comme imposant la mise en place d'une circonscription électorale unique.

En tout état de cause, les **défauts de cette circonscription unique** sont rapidement apparus. À cet égard, notre collègue Patrice Gélard soulignait, dans son rapport sur la loi du 11 avril 2003³, que ce système :

- instaurait « *une trop grande distance entre le député européen et les électeurs* » ; en témoignaient, par exemple, le faible nombre de permanences électorales ouvertes en France et la surreprésentation des élus parisiens ;

- empêchait l'électeur d'exercer un réel **contrôle** sur l'action de son représentant ;

- **nationalisait les élections européennes**, qui s'apparentaient à une consultation référendaire à l'occasion de laquelle les électeurs pouvaient être « *tentés d'exprimer un 'vote d'humeur' sur la politique du gouvernement en place* » plutôt que de se prononcer sur les enjeux européens ;

¹ Loi n° 2000-493 du 6 avril 2000 tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives.

² Décision n° 76-71 DC du 30 décembre 1976.

³ Rapport n° 192 (2002-2003) fait au nom de la commission des lois, consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/l02-192/l02-192.html>

- était l'un des **facteurs explicatifs de l'augmentation continue du taux d'abstention électorale**, celui-ci se maintenant à un niveau sensiblement supérieur à la moyenne de l'Union européenne¹.

Dès lors, les années 1990 ont vu se succéder de **nombreux projets de réforme, portés par l'ensemble des gouvernements successifs** quel que soit leur bord politique. Ainsi, dès 1993, M. Édouard Balladur, Premier ministre, envisage la régionalisation des élections européennes : cet engagement, pris dans le cadre de sa déclaration de politique générale, fut abandonné devant l'hostilité d'une large partie de la majorité de l'époque. En 1997, M. Michel Barnier, ministre délégué aux affaires européennes, mène, à la demande du Premier ministre Alain Juppé, une mission d'information qui se prononce en faveur de la création de grandes circonscriptions regroupant plusieurs régions. Cette proposition est ensuite reprise par le gouvernement de M. Lionel Jospin, avec l'approbation du Président de la République : un projet de loi est ainsi adopté en Conseil des ministres en juin 1998, avant d'être finalement retiré en juillet.

Bien qu'aucun de ces projets n'ait abouti, **leur récurrence démontre l'existence d'un véritable consensus**, qui sera concrétisé par la loi du 11 avril 2003.

C. LA MISE EN PLACE DE CIRCONSCRIPTIONS INTERRÉGIONALES : UN CHOIX DÉMOCRATIQUEMENT OPPORTUN ET JURIDIQUEMENT VALIDE

La territorialisation des élections européennes, telle qu'opérée par la loi de 2003, reposait sur **trois piliers** :

- la volonté de **renforcer le caractère démocratique** des institutions européennes, en resserrant les liens entre les membres du Parlement européen et leurs électeurs ;

- le souci de mettre en place **un dispositif juridiquement viable** ;

- la nécessité d'adopter **un système pragmatique**, s'inspirant des expériences de nos voisins européens.

1. Un choix visant à rapprocher les élus des électeurs

Répondant directement aux critiques formulées au long des années 1990, la loi du 11 avril 2003 visait à **rapprocher les candidats aux élections européennes du « terrain »**, en leur donnant un ancrage territorial stable, et à lutter contre l'abstention en **favorisant le développement d'une vision concrète et quotidienne des problématiques européennes**.

¹ Voir tableau en annexe.

Le dispositif mis en place par le législateur en 2003 présente en effet de nombreux avantages. Tout d'abord, il s'agit d'un **système simple et lisible** pour les électeurs -notamment parce que le Parlement n'a pas souhaité retenir le mécanisme de sections régionales initialement prévu par le gouvernement-, qui identifient nettement les effets de leur vote. Ensuite, la mise en place de circonscriptions n'a pas porté atteinte au principe d'égalité devant le suffrage, dans la mesure où, si la composition des « euro-régions » est fixée par la loi, le nombre de sièges dévolu à chacune est, quant à lui, défini par un décret pris avant chaque scrutin, proportionnellement à la population.

En outre, la **délimitation des circonscriptions** -qui s'inspire des propositions de M. Michel Barnier¹ et du projet de loi présenté, en 1998, par Jean-Pierre Chevènement²- a permis de répondre pleinement au défi du renforcement de la légitimité démocratique de la représentation française au Parlement européen :

- en prévoyant des circonscriptions assez larges pour atteindre un nombre important d'élus (chaque circonscription de métropole comptait en effet entre 5 et 13 sièges lors des élections européennes de 2009), elle a permis de **maintenir les avantages du scrutin proportionnel** et, en conséquence, de garantir la représentation des petits partis³ ;

- en définissant des circonscriptions interrégionales, c'est-à-dire qui ne correspondent à aucune circonscription électorale préexistante, elle a permis de « **dénationaliser** » **les élections européennes** et d'interdire qu'elles ne soient instrumentalisées à des fins de politique intérieure ;

- les huit circonscriptions ainsi définies constituent des **ensembles cohérents d'un point de vue géographique, historique et économique** : en tant que telles, elles reflètent la richesse territoriale de la France. Cette prise en compte de la diversité des territoires a d'ailleurs été **renforcée par le Sénat** qui a adopté, en 2007, un amendement prévoyant la mise en place de sections dans la circonscription ultramarine⁴.

¹ Proposition de loi n° 81 (1997-1998) relative à l'élection des membres français au Parlement européen. <http://www.senat.fr/dossierleg/s97980081.html>

² Projet de loi n° 976 (onzième législature), consultable à l'adresse suivante : <http://www.assemblee-nationale.fr/11/projets/pl0976.asp> La délimitation des circonscriptions proposée par ce projet de loi est exactement similaire au tracé finalement adopté par le législateur en 2003.

³ Notre collègue Patrice Gélard s'était ainsi, dans son rapport précité, opposé à la mise en place de circonscriptions régionales, dans la mesure où « le mode de scrutin actuel y serait trop contraignant, le nombre de représentants élus par région étant trop faible ».

⁴ Ces dispositions ont été intégrées à la loi du 7 juillet 1977 à l'occasion des débats sur la loi n° 2007-224 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer, à la suite d'amendements déposés par MM. Gaston Flosse et Georges Othily.

Les caractéristiques des « euro-régions »

Nom de la circonscription	Régions	Nombre de sièges en 2009
Nord-Ouest	Basse Normandie, Haute Normandie, Nord-Pas-de-Calais, Picardie	10
Ouest	Bretagne, Pays de la Loire, Poitou-Charentes	9
Est	Alsace, Bourgogne, Champagne-Ardenne, Lorraine, Franche-Comté	9
Sud-ouest	Aquitaine, Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées	10
Sud-est	Corse, Provence-Alpes-Côte-D'azur, Rhône-Alpes	13
Massif Central – Centre	Auvergne, Limousin, Centre	5
Île-de-France	Île-de-France	13
Outre-mer	Saint-Pierre-et-Miquelon, Guadeloupe, Martinique, Guyane, Réunion, Mayotte, Nouvelle-Calédonie, Polynésie française, Wallis-Et-Futuna	3

2. Un dispositif déclaré conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel

En outre, le mode de scrutin retenu en 2003 a été déclaré conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel qui, dans sa décision n° 2003-468 du 3 avril 2003, a jugé que la mise en place de plusieurs circonscriptions ne portait pas atteinte au principe d'indivisibilité de la République et que la délimitation des « euro-régions » reposait sur des critères valides.

De plus, concernant une éventuelle **atteinte au pluralisme**, le Conseil a estimé que la conciliation opérée par le législateur entre « *la recherche d'une plus grande proximité entre les électeurs et leurs élus* » et « *la représentation des divers courants d'idées et d'opinions* » ne contrevenait à aucun principe constitutionnel¹.

¹ Sur ce terrain, votre rapporteur souligne que la loi du 11 avril 2003, loin de porter atteinte au pluralisme, contenait de nombreuses mesures visant à favoriser l'accès des petits partis aux élections européennes. Ainsi, le cautionnement que devait acquitter chaque parti pour présenter des candidats a été supprimé, et le seuil requis pour obtenir le remboursement des dépenses de la électorales et des frais de propagande officielle a été abaissé à 3 % des suffrages exprimés (contre 5 % avant 2003).

3. Une option retenue par la plupart des États-membres les plus peuplés

Par ailleurs, votre rapporteur souligne que la possibilité de mettre en place des circonscriptions a été utilisée par la plupart des États-membres les plus peuplés.

Ainsi, **sur les sept États dont la population dépasse les 20 millions d'habitants¹, quatre ont mis en place des circonscriptions multiples** pour l'élection de leurs représentants au Parlement européen, l'Allemagne ayant, quant à elle, choisi un système mixte dans lequel les partis peuvent présenter des candidats soit au niveau fédéral, soit à l'échelon des Länder².

En somme, **seule une minorité d'États-membres a, en dépit de l'importance de sa population, opté pour une circonscription unique.** Entendu par votre rapporteur, M. Olivier Costa, professeur à l'Institut d'études politiques de Bordeaux, a d'ailleurs souligné que les deux États concernés avaient fait ce choix pour des raisons dénuées de tout lien avec les enjeux propres aux élections européennes³.

II. LE DISPOSITIF DE LA PROPOSITION DE LOI : RÉTABLIR UNE CIRCONSCRIPTION UNIQUE AFIN DE FAVORISER LE PLURALISME

A. LES MOTIFS DE LA PROPOSITION DE LOI

Les auteurs de la présente proposition de loi soutiennent toutefois que le système mis en place en 2003 n'a pas permis d'atteindre les buts que le législateur s'était assignés, et que, en limitant la faculté des petites formations politiques de faire élire leurs candidats, il a réduit le caractère pluraliste des élections européennes.

Cet argumentaire repose sur plusieurs constats :

- en premier lieu, la création de plusieurs circonscriptions n'a **pas fait chuter le taux d'abstention** aux élections européennes, qui a légèrement augmenté depuis 1999 ;

¹ A savoir : l'Allemagne, la France, le Royaume-Uni, l'Italie, l'Espagne, la Pologne et la Roumanie.

² Voir tableau en annexe. Dans le système allemand, les électeurs disposent de deux voix et votent à la fois au niveau de leur Land et au niveau de l'État fédéral.

³ Plus précisément, il a estimé que l'Espagne avait conservé une circonscription unique en raison de l'importance, au niveau local, des partis indépendantistes (c'est-à-dire afin d'éviter, en régionalisant le scrutin européen, de donner aux séparatistes un nombre de sièges qui pourrait compter pour la moitié de la représentation espagnole), et que le caractère récent (voire artificiel) des régions roumaines expliquait que la Roumanie ne les ait pas considérées comme des circonscriptions électorales légitimes.

- ensuite, les auteurs estiment que le découpage du territoire en circonscriptions, loin de rapprocher les élus des électeurs, **distend les liens entre eux**, puisqu'il **complexifie le mode de scrutin** et obère le fait que les députés européens représentent toute la nation ;

- enfin, **le nombre de listes ayant obtenu des sièges au Parlement européen a diminué** : sept listes ont ainsi fait élire des représentants en 2004 et en 2009, contre neuf en 1999. Ainsi, certains partis qui disposent d'élus dans les deux Assemblées n'ont aucun représentant au Parlement européen. Lors de son audition par votre rapporteur, notre collègue Yvon Collin a estimé que cette marginalisation des petites formations politiques résultait de deux difficultés : d'une part, les petits partis peinent à constituer des listes paritaires dans les huit circonscriptions mises en place par la loi de 2003 ; d'autre part, **les petits partis ne parviennent plus à conclure des accords électoraux** avec les grandes formations politiques, alors même que cette pratique était fréquente lorsque les élections européennes se déroulaient dans le cadre d'une circonscription unique.

B. LE DISPOSITIF DE LA PROPOSITION DE LOI

Pour résoudre ces problèmes, la présente proposition de loi prévoit de rétablir une circonscription unique pour l'élection des représentants de la France au Parlement européen.

Pour ce faire, elle procède tout d'abord à la suppression de toutes les références à l'existence de plusieurs circonscriptions dans la loi du 7 juillet 1977 : l'article 3 de la loi précitée serait donc modifié en conséquence (**article 1er de la proposition de loi**).

Les dispositions relatives au fonctionnement de la circonscription « Outre-mer », qui figurent actuellement à l'article 3-1 de la loi de 1977, seraient également supprimées (**article 3 du présent texte**).

Parallèlement, l'article 4 de la loi du 7 juillet 1977 -qui régit, dans sa rédaction actuellement en vigueur, la délimitation des « euro-régions » et fixe les modalités de répartition des sièges entre elles- serait remplacé par une seule phrase, aux termes de laquelle « *Le territoire de la République forme une circonscription unique* » (**article 2 de la proposition de loi**).

Il s'agit donc de **revenir, purement et simplement, à l'état du droit antérieur à la loi du 11 avril 2003**.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES LOIS

Votre commission des lois ne souscrit pas aux arguments développés par les auteurs de la proposition de loi.

Tout d'abord, votre rapporteur souligne que, s'il est vrai que le taux d'abstention aux élections européennes a sensiblement augmenté depuis 1999¹,

¹ Voir tableau en annexe.

cette évolution peut être rattachée à des facteurs exogènes, qui n'ont pas de lien avec la forme et le nombre des circonscriptions : l'analyse comparée du taux de participation dans les États dotés d'une circonscription unique et dans les États ayant mis en place plusieurs circonscriptions¹, ainsi que l'évolution discontinue du taux d'abstention aux élections européennes en France², le démontrent.

Dès lors, la baisse de la participation électorale, si elle demeure un phénomène inquiétant, n'exclut pas que les députés européens élus en France en 2009 soient mieux connus des électeurs que leurs homologues de 1999, et que la campagne européenne ait pu -notamment grâce à la territorialisation du scrutin, mais aussi, naturellement, grâce à d'autres éléments- être recentrée sur les problématiques européennes.

En outre, votre commission considère que la création de plusieurs circonscriptions **n'a pas remis en cause le caractère pluraliste des élections européennes** : elle a, à l'inverse, permis de rationaliser la représentation française. M. Olivier Costa soulignait ainsi que la représentation de la France au Parlement européen se caractérisait, avant la réforme de 2003, par un « émiettement » délétère qui nuisait à son efficacité et à sa crédibilité et qui, de ce fait, limitait l'influence française au sein des institutions européennes. Il a donc estimé que **la mise en place de plusieurs circonscriptions avait contribué à améliorer la représentation des intérêts de notre pays**.

La **délimitation des circonscriptions** ne semble pas non plus devoir faire l'objet de critiques : l'étendue des « euro-régions » peut, comme le soutiennent les auteurs et comme l'a admis M. Olivier Costa, poser problème pour les candidats des petits partis -et, plus généralement, pour tous les candidats qui ne sont pas implantés dans un « fief » local et qui doivent mener campagne sur un territoire large et hétérogène. Toutefois, la mise en place de circonscriptions vastes s'explique par la nécessité de préserver, conformément aux dispositions de l'Acte du 20 septembre 1976, « *le caractère globalement proportionnel* » du mode de scrutin : elle ne saurait donc être contestée.

Enfin, votre rapporteur rappelle que **le mode de scrutin choisi par le législateur en 2003 est conforme aux recommandations du Parlement européen** : en effet, dès la fin des années 1990, celui-ci avait émis le souhait que plusieurs circonscriptions soient constituées dans tous les États-membres dont la population était supérieure à 20 millions d'habitants³.

¹ Voir la réponse ministérielle à la question écrite n° 43404 (AN, XII^e législature) : l'abstention aux élections européennes entre 1999 et 2004 a, en France, augmenté de 4 points ; au Royaume-Uni, qui est lui aussi doté de circonscriptions multiples, elle a baissé de près de 15 points ; en Espagne, dans une circonscription unique, elle a augmenté de 18 points. La configuration des circonscriptions ne permet donc pas, à elle seule, d'expliquer les évolutions constatées.

² Le taux d'abstention a ainsi dépassé les 50 % en 1989, avant de chuter sensiblement en 1994, puis de remonter en 1999.

³ Cette préconisation avait tout d'abord été portée par le rapport Anastassopoulos de juillet 1998, puis formalisée par la recommandation précitée du 30 mai 2002.

Il paraît donc particulièrement peu opportun de revenir à un système de circonscription unique, dans la mesure où la territorialisation des élections européennes contribue -bien que manière marginale- à en renforcer la visibilité et la lisibilité, et où **ce choix serait contraire aux souhaits du Parlement européen lui-même.**

*

* *

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission a décidé de ne pas établir de texte. En conséquence, en application de l'article 42 de la Constitution, la discussion en séance publique portera sur le texte de la proposition de loi.

EXAMEN EN COMMISSION

MERCREDI 9 JUIN 2010

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – M. Yvon Collin et les membres de son groupe ont déposé une proposition qui sera débattue le 23 juin, et qui tend à revenir à la circonscription unique pour les élections européennes. Rétablira-t-on le système qui est resté en vigueur entre 1979 et 1989, ou conservera-t-on les huit régions créées par la loi du 11 avril 2003, qu'avait rapportée M. Patrice Gélard ? Je vous propose de ne pas retenir la proposition et de la renvoyer en l'état en séance publique. En effet, le système actuel est conforme aux recommandations européennes. Alors que les défauts de la circonscription unique sont aussi nombreux que connus, le dispositif actuel a eu un effet positif sur la représentation française, désormais moins émiettée.

Aux termes de l'acte du 20 septembre 1976, le suffrage doit être universel et direct, le scrutin, proportionnel avec un seuil qui ne peut être supérieur à 5% des suffrages exprimés. Un Etat-membre peut constituer des circonscriptions à condition que chaque sensibilité puisse s'y exprimer, ce qui est le cas des actuelles « euro-régions » françaises.

Revenir à la circonscription unique serait s'exposer de nouveau aux critiques sur les effets « pervers » de ce mode de scrutin, qui provoque un éloignement entre les députés européens et les électeurs. Seules les têtes de liste sont identifiées, les colistiers ne font pas campagne. Cela nationaliserait les élections européennes...

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. – Ce serait très bien !

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – ... qui apparaissent alors comme une sanction du gouvernement en place. Cela gêne d'ailleurs les candidats, qui ne peuvent pas faire campagne sur des thèmes de proximité.

Les circonscriptions multiples représentent un progrès malgré les critiques. Certes, le texte n'a pas rempli toutes ses ambitions et le taux d'abstention se maintient autour de 50 % quel que soit le mode de scrutin.

M. Yvon Collin a également indiqué que les petites formations étaient gênées pour présenter des candidats dans toutes les circonscriptions ainsi que pour passer des accords avec d'autres partis, et que les élus de la Nation devraient être élus au niveau de la nation.

Toutefois, ces critiques ne me semblent pas pertinentes. Il y a en réalité une déconnexion entre le système électoral et le taux de participation. En outre, le caractère pluraliste des élections européennes n'a pas été affecté par la réforme de 2003. En revanche, le professeur Olivier Costa, spécialiste du Parlement européen, a souligné lors de son audition que la représentation française, qui était auparavant caractérisée par un émiettement qui n'avait pas d'équivalent en Europe, était désormais conforme aux recommandations

formulées par le Parlement européen lui-même puisque ce dernier préconise la mise en place de plusieurs circonscriptions dans les Etats-membres de plus de 20 millions d'habitants.

Je vous propose donc de ne pas établir de texte.

M. Jacques Mézard. – Vous comprendrez que je ne partage pas du tout les propositions du rapporteur. Nous combattons ses arguments un à un et porterons le débat sur le fond. Peut-on en effet dire que la loi de 2003 a rapproché les élus des électeurs ? Expliquer qu'elle autorise à développer les mêmes arguments dans ma circonscription, qui va d'Aurillac et à Orléans, est un exercice de style délicat. Il est inexact que la participation n'ait pas changé : le désintérêt des électeurs s'est accentué aux dernières européennes, même si le résultat a pu satisfaire certains courants.

Les députés européens sont-ils davantage connus qu'en 2003 ? L'affirmer serait excessif. J'ai fait un sondage dans ma circonscription, personne n'a été capable de me nommer les élus. Avec la circonscription nationale, les partis mettaient en avant des personnalités qui avaient un passé ou un avenir, ce qui est assez différent de la pratique actuelle. Cette loi n'a pas marqué un progrès pour la démocratie. Enfin, on ne peut pas nous dire qu'il n'est pas bon de changer un mode de scrutin alors qu'on s'apprête à le faire avec la réforme territoriale.

M. Bernard Frimat. – Nous soutiendrons la proposition de loi parce que la réforme de 2003 n'a pas atteint ses objectifs. Les « euro-régions » n'ayant aucune réalité, le rapprochement des électeurs et des élus est une fiction. Que chacun prenne sa circonscription : dans la mienne, Haute et Basse Normandie cohabitent avec le Nord-Pas-de-Calais et la Picardie : or un élu de Basse-Normandie est inconnu chez moi et réciproquement.

On a assisté à des phénomènes de mouvance d'une circonscription à l'autre. Il est assez ridicule que les partis, y compris le mien, déplacent sur le territoire des gens sans attache avec ceux qu'ils sont censés représenter.

Puisque les arguments qui ont présidé à la réforme ne se sont pas avérés, revenons à la situation *ex ante*. Les parlementaires représenteront la nation tout entière et le pluralisme, que nos collègues centristes ont fait inscrire dans la Constitution, y gagnera. Au moment des élections européennes, on a vu ferrailer des leaders nationaux qui n'étaient pas candidats. Posons le débat ; on pourra toujours dire qu'il faut se méfier des changements de mode de scrutin de circonstance – toute ressemblance avec une autre réforme serait une coïncidence...

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. – Nous soutiendrons la proposition. Nous nous étions opposés à la loi de 2003. Il y va en effet de questions de fond, à commencer par le pluralisme. Toutes les raisons qu'on nous avait alors opposées ont été contredites et la représentation nationale reste la meilleure au niveau européen où il importe de manifester un point de vue national.

M. Jean-Jacques Hyest, président. – Vous êtes cohérente avec votre position de 2003.

M. Richard Yung. – Je partage en grande partie ce qui vient d’être dit. Le débat qui a lieu au moment des européennes n’a rien d’euro-péen, d’où un vrai problème de légitimité. On ne parle que de questions nationales, même si chacun annonce quelques phrases sur l’Europe sociale. Un jour, plus tard, il y aura nécessairement des listes transnationales. Alors, le Parlement sera véritablement européen.

Les Français de l’étranger ont perdu le droit de vote dans la bataille. Alors que nous votions auparavant dans les consulats, nous sommes les oubliés de la régionalisation : sauf si votre belle-mère est inscrite dans le même bureau de vote de Romorantin que vous, vous ne votez plus. Nous sommes un million à subir ce déni de démocratie ! La proposition de loi nous restituera notre droit de vote.

M. Jean-René Lecerf. – De même que j’aurais été contre un mode de scrutin d’agglomération ignorant les communes, je m’oppose à tout mode de scrutin aux élections européennes ignorant les Etats. Or, je ne soutiens ni le mode de scrutin actuel, ni celui que la proposition de loi veut mettre en place. Comment choisir entre la peste et le choléra ? Les euro-régions n’existent pas, faute de références culturelles et de vouloir vivre ensemble. La légitimité, c’est la participation, qui se limitera un jour à celle des candidats et de leurs familles. Je suis partisan d’un scrutin majoritaire par circonscription qui n’empêchera pas la parité. Ce débat m’est un peu étranger.

M. Jean-Pierre Sueur. – Les élus de la région doivent être occupés par la région, ce que ne pourront faire des personnes élues sur une base départementale. De même, les élus européens doivent être élus sur une base européenne, à partir de projets politiques, et non pour représenter un territoire. Je soutiendrai la proposition en observant qu’une autre solution eût été possible : il eût fallu que la réforme territoriale dégageât des régions fortes, de manière à avoir des élus au niveau de vraies régions. Allons n’importe où en France et interrogeons les électeurs ; ils ne savent pas plus de quelle région ils relèvent que les habitants d’une grande ville ne connaissent leur canton. Il faut se réveiller de bonne heure pour rapprocher Ferrières-en-Gâtinais et Brive-la-Gaillarde ! Mais on n’est pas allé dans le sens de l’histoire et la réforme territoriale est le train des occasions manquées, avec quelques wagons en plus.

On objectera que la solution de M. Jacques Mézard donne plus de place aux partis, qui concourent à l’expression du suffrage. Comme s’ils ne jouaient pas aujourd’hui un rôle dans la désignation des candidats présentés aux électeurs de Ferrières-en-Gâtinais et de Brive-la-Gaillarde !

Mme Alima Boumediene-Thiery. – La réforme de 2003 renforçant le bipartisme, nous nous y opposons. L’argument de la proximité territoriale ne tient pas car les circonscriptions, sauf peut-être l’Île-de-France, manquent de cohérence. Au Parlement européen, nous continuons à représenter la France, la nation. Le parti Vert européen a été à peu près le seul à présenter des candidats de nationalités différentes.

M. Patrice Gélard. – Il y avait eu Maurice Duverger en Italie.

M. Yves Détraigne. – A titre personnel, je n'ai pas le sentiment que le changement de scrutin de 2003 ait amélioré la participation : le déclin se poursuit. Les députés européens ne se sont pas approprié des circonscriptions qui ne correspondent à rien pour les électeurs. On connaît moins les élus parce qu'il n'y a plus de tête de liste nationale et l'on a vu des parachutages que ne correspondent à rien : un conseiller municipal rémois, député sortant, a été tête de liste dans la région Auvergne-Centre et il n'a pas été élu. Cela ne ressemble à rien ! Je ne regretterais pas que l'on revienne à l'ancien système.

M. Laurent Béteille. – Oui, les circonscriptions ont une part d'arbitraire et le défaut signalé par M. Yung mérite d'être corrigé, mais revenir en arrière n'aurait pas de sens parce que la loi de 1977, avec une circonscription unique, résultait d'un compromis avec des adversaires de l'Europe – je me souviens qu'à l'UDR, certains se félicitaient alors de l'absurdité du système retenu. Il était nécessaire de trouver un mode de scrutin qui évite ces listes qu'on ne lit pas jusqu'au dernier ni même jusqu'au vingt-cinquième candidat. Y revenir serait ...

M. Patrice Gélard. – ... une catastrophe !

M. Jean-Jacques Hyst, président. – La réforme de 2003 correspondait à une vieille revendication centriste.

M. Yves Détraigne. – J'ai parlé à titre personnel.

M. Jean-Jacques Hyst, président. – Un candidat a fait parler d'Europe, Daniel Cohn-Bendit : ce n'est pas le système qui rend la campagne atone.

M. Pierre-Yves Collombat. – Aussi mauvais qu'ait été le précédent système, l'actuel est encore pire. L'argument de l'éloignement ne tient pas. Quant au mode de scrutin proposé par M. Jean-René Lecerf, il transformerait l'enjeu européen en un enjeu local. Le seul argument recevable est celui de la fragmentation de la représentation, auquel des dispositifs de cliquet peuvent remédier.

Chacun en convient, les gens se désintéressent de la consultation. Pourquoi ? Parce que les Français ne se sentent concernés que par les présidentielles et les municipales, où ils ont le sentiment que leur voix est utile. Tant qu'on n'aura pas réglé ce problème et que la partie démocratique du gouvernement européen n'aura pas plus de pouvoir, on continuera à épiloguer. La proposition du RDSE est plutôt meilleure.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Le texte de 1976 posant le principe de la proportionnelle, un scrutin uninominal n'est pas possible. Sur sept pays de plus de vingt millions d'habitants, cinq ont choisi un système régional et si l'Espagne ne l'a pas fait, c'est pour éviter les indépendantistes. Notre dispositif est donc dans la logique des choses. La participation ne dépend d'ailleurs pas du mode de scrutin puisque les chiffres sont les mêmes et dès qu'un leader porte la discussion, il porte le système.

Mme Alima Boumediene-Thiery. – Ce n'est pas la seule raison.

M. François-Noël Buffet. – Cela ne l'est jamais. Il ne suffit pas de changer la règle du jeu.

Les conclusions du rapporteur sont approuvées.

La commission décide de ne pas adopter de texte afin que la discussion en séance publique porte sur le texte de la proposition de loi.

ANNEXE 1

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

- **M. Yvon Collin**, président du groupe Rassemblement démocratique, social et européen (RDSE), co-auteur de la proposition de loi

- **M. Frédéric-Xavier Potier**, chef de bureau au bureau des élections

- **M. Olivier Costa**, chargé de recherches au CNRS, professeur de science politique à l'Institut d'études politiques de Bordeaux

ANNEXE 2
TAUX DE PARTICIPATION
AUX ÉLECTIONS EUROPÉENNES

Année	Taux de participation en France	Taux de participation moyen dans l'Union européenne
1979	60,71 %	61,99 %
1984	56,72 %	58,98 %
1989	48,80 %	58,41 %
1994	52,71 %	56,67 %
1999	46,76 %	49,51 %
2004	42,76 %	45,47 %
2009	40,63 %	43 %

ANNEXE 3
MODES DE SCRUTIN POUR LES ÉLECTIONS
AU PARLEMENT EUROPÉEN DANS LES ÉTATS MEMBRES
DE L'UNION

État membre	Nombre de circonscriptions	Mode de scrutin	Mode d'attribution des sièges
Allemagne	L'électeur dispose de deux voix et vote à la fois au niveau fédéral, et au niveau du Land	Représentation proportionnelle (listes bloquées)	Méthode de Sainte Lagüe/Schepers (5 % minimum des suffrages exprimés)
Autriche	1	Représentation proportionnelle (vote préférentiel)	Méthode d'Hondt (4 % minimum des suffrages exprimés)
Belgique	4 circ. et 3 collèges électoraux (néerlandophone, francophone et germanophone)	Représentation proportionnelle (vote préférentiel)	Méthode d'Hondt
Bulgarie	1	Représentation proportionnelle (vote préférentiel)	Méthode d'Hare Niemeyer
Chypre	1	Représentation proportionnelle (vote préférentiel)	Méthode d'Hare Niemeyer
Danemark	1 (le territoire national à l'exception des îles Féroé et du Groenland)	Représentation proportionnelle (vote préférentiel)	Méthode d'Hondt
Espagne	1	Représentation proportionnelle (listes bloquées)	Méthode d'Hondt
Estonie	1	Représentation proportionnelle (listes bloquées)	Méthode d'Hondt
Finlande	1	Représentation proportionnelle (vote préférentiel)	Méthode d'Hondt
France	8	Représentation proportionnelle (listes bloquées)	Méthode d'Hondt (5 % minimum des suffrages exprimés dans la circonscription)
Grèce	1	Représentation proportionnelle (listes bloquées)	Méthode de Droop (3 % minimum des suffrages exprimés)

État membre	Nombre de circonscriptions	Mode de scrutin	Mode d'attribution des sièges
Hongrie	1	Représentation proportionnelle (listes bloquées)	Méthode d'Hondt (5 % minimum des suffrages exprimés dans la circonscription)
Irlande	4	Représentation proportionnelle (vote unique transférable)	L'électeur classe par ordre de préférence les candidats de la liste. Un candidat est élu dès qu'il atteint le quota ; les votes supplémentaires qu'il a recueillis sont redistribués à la proportionnelle parmi les candidats restants
Italie	5	Représentation proportionnelle (vote préférentiel et possibilité de report de voix d'une circonscription à l'autre)	Méthode des quotients entiers et des plus forts restes, additionnés au niveau national
Lettonie	1	Représentation proportionnelle (vote préférentiel)	Méthode de Sainte Lagüe (5 % minimum des suffrages exprimés)
Lituanie	1	Représentation proportionnelle (vote préférentiel)	Méthode d'Hagenbach-Bischoff (5 % minimum des suffrages exprimés)
Luxembourg	1	Représentation proportionnelle (listes ouvertes, possibilité de panachage)	Méthode d'Hagenbach-Bischoff
Malte	1	L'électeur classe par ordre de préférence les candidats de la liste. Un candidat est élu dès qu'il atteint le quota ; les votes supplémentaires qu'il a recueillis sont redistribués à la proportionnelle parmi les candidats restants	L'électeur classe par ordre de préférence les candidats de la liste. Un candidat est élu dès qu'il atteint le quota ; les votes supplémentaires qu'il a recueillis sont redistribués à la proportionnelle parmi les candidats restants
Pays-Bas	1	Représentation proportionnelle (vote préférentiel)	Méthode d'Hondt

État membre	Nombre de circonscriptions	Mode de scrutin	Mode d'attribution des sièges
Pologne	13	Représentation proportionnelle (vote préférentiel)	Les mandats sont attribués par circonscription au niveau national selon la méthode d'Hondt (5 % minimum des suffrages exprimés), puis les sièges sont attribués aux listes selon la méthode d'Hare Niemeyer
Portugal	1	Représentation proportionnelle (listes bloquées)	Méthode d'Hondt
République tchèque	1	Représentation proportionnelle (vote préférentiel)	Méthode d'Hondt (5 % minimum des suffrages exprimés)
Roumanie	1	Représentation proportionnelle (listes bloquées)	Méthode d'Hondt
Royaume-Uni	12	Représentation proportionnelle (listes bloquées)	Méthode d'Hondt
Irlande du Nord	4	Représentation proportionnelle (vote unique transférable)	L'électeur classe par ordre de préférence les candidats de la liste. Un candidat est élu dès qu'il atteint le quota ; les votes supplémentaires qu'il a recueillis sont redistribués à la proportionnelle parmi les candidats restants
Slovaquie	1	Représentation proportionnelle (vote préférentiel pour 2 candidats)	Méthode d'Hagenbach-Bischoff (5 % minimum des suffrages)
Slovénie	1	Représentation proportionnelle (vote préférentiel)	Méthode d'Hondt
Suède	1	Représentation proportionnelle (vote préférentiel)	Méthode de Sainte Lagüe modifiée (4 % des suffrages exprimés)

Source : Fondation Robert Schuman

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi	Examen par la commission
<p style="text-align: center;">Loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen</p> <p><i>Art. 3.</i> — L'élection a lieu, par circonscription, au scrutin de liste à la représentation proportionnelle, sans panachage ni vote préférentiel.</p> <p>Les sièges sont répartis, dans la circonscription, entre les listes ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés à la représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne. Si plusieurs listes ont la même moyenne pour l'attribution du dernier siège, celui-ci revient à la liste qui a obtenu le plus grand nombre de suffrages. En cas d'égalité de suffrages, le siège est attribué à la liste dont la moyenne d'âge est la plus élevée.</p> <p>Les sièges sont attribués aux candidats d'après l'ordre de présentation sur chaque liste.</p>	<p style="text-align: center;">Proposition de loi rétablissant une circonscription unique pour l'élection des représentants français au Parlement européen</p> <p style="text-align: center;">Article 1^{er}</p> <p>L'article 3 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen est ainsi modifié :</p> <p>1° Au premier alinéa, les mots : « , par circonscription, » sont supprimés ;</p> <p>2° Au deuxième alinéa, les mots : « , dans la circonscription, » sont supprimés.</p> <p style="text-align: center;">Article 2</p> <p>L'article 4 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 précitée est ainsi rédigé :</p> <p>« <i>Art. 4.</i> — Le territoire de la République forme une circonscription unique ».</p>	<p style="text-align: center;"><i>La commission a décidé de ne pas établir de texte. En conséquence, en application de l'article 42 de la Constitution, la discussion en séance publique portera sur le texte de la proposition de loi.</i></p>

Texte en vigueur

Texte de la proposition de loi

Examen par la commission

application de la règle du plus fort reste.

La population mentionnée à l'alinéa précédent est celle du dernier recensement général.

III. — Le nombre de sièges et le nombre de candidats par circonscription sont constatés par décret au plus tard à la date de convocation des électeurs.

Art. 3-1. — La circonscription outre-mer est constituée de trois sections. Chaque liste présentée dans cette circonscription comporte au moins un candidat par section. Le décret prévu au III de l'article 4 répartit les sièges de la circonscription outre-mer entre les trois sections.

Les sections sont délimitées comme suit :

1° Section Atlantique : Guadeloupe, Guyane, Martinique, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon ;

2° Section océan Indien : Mayotte, La Réunion ;

3° Section Pacifique : Nouvelle-Calédonie, Polynésie française, Wallis-et-Futuna.

Les sièges attribués dans la circonscription à chacune des listes en application de l'article 3 sont ensuite répartis entre sections, dans l'ordre décroissant des voix obtenues par chacune des listes. En cas d'égalité des suffrages, la liste dont la moyenne d'âge est la plus élevée est placée en tête dans l'ordre de répartition des sièges.

Les sièges attribués à la liste arrivée en tête dans la circonscription en application de l'article 3 sont répartis entre les sections qui la composent au prorata du pourcentage des suffrages exprimés obtenus par la liste dans chaque section. Cette attribution opérée, les sièges restant à attribuer sont répartis entre

Article 3

L'article 3-1 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 précitée est abrogé.

Texte en vigueur

Texte de la proposition de loi

Examen par la commission

—

les sections selon la règle de la plus forte moyenne. Si plusieurs sections ont la même moyenne pour l'attribution du dernier siège, celui-ci revient à la section qui a obtenu le plus grand nombre de suffrages. En cas d'égalité de suffrages, le siège est attribué à la section dont le candidat susceptible d'être proclamé élu est le plus âgé.

Pour les listes suivantes, la répartition des sièges entre sections est faite de façon analogue, dans la limite du nombre de sièges par section. Lorsque les sièges d'une section sont intégralement pourvus, la répartition des sièges suivants est faite dans les sections disposant de sièges à pourvoir.

Les sièges sont attribués aux candidats dans l'ordre de présentation sur chaque section.