

N° 348

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2002-2003

Annexe au procès-verbal de la séance du 11 juin 2003

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi autorisant l'approbation de la décision du Conseil modifiant l'acte portant **élection des représentants au Parlement européen au suffrage universel direct**, annexé à la décision 76/787/CECA, CEE, Euratom du Conseil du 20 septembre 1976 (ensemble une annexe),*

Par Mme Jacqueline GOURAULT,
Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. André Dulait, *président* ; MM. Robert Del Picchia, Jean-Marie Poirier, Guy Penne, Michel Pelchat, Mme Danielle Bidard-Reydet, M. André Boyer, *vice-présidents* ; MM. Simon Loueckhote, Daniel Goulet, André Rouvière, Jean-Pierre Masseret, *secrétaires* ; MM. Jean-Yves Autexier, Jean-Michel Baylet, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Daniel Bernardet, Pierre Biarnès, Jacques Blanc, Didier Borotra, Didier Boulaud, Jean-Guy Branger, Mme Paulette Brisepierre, M. Ernest Cartigny, Mme Monique Cerisier-ben Guiga, MM. Paul Dubrulle, Hubert Durand-Chastel, Mme Josette Durrieu, MM. Claude Estier, Jean Faure, Philippe François, Jean François-Poncet, Philippe de Gaulle, Mme Jacqueline Gourault, MM. Emmanuel Hamel, Christian de La Malène, René-Georges Laurin, Louis Le Pensec, Mme Hélène Luc, MM. Philippe Madrelle, Serge Mathieu, Pierre Mauroy, Louis Mermaz, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. Louis Moinard, Xavier Pintat, Jean-Pierre Plancade, Bernard Plasait, Jean Puech, Yves Rispat, Roger Romani, Henri Torre, Xavier de Villepin, Serge Vinçon.

Voir le numéro :

Sénat : 246 rect. (2002-2003)

Union européenne.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	4
I. L'ÉLECTION AU SUFFRAGE UNIVERSEL DU PARLEMENT EUROPÉEN ET L'ACTE DE 1976	5
A. LE PARLEMENT EUROPÉEN, UNE INSTITUTION AUX POUVOIRS GRANDISSANTS	5
1. <i>L'affirmation progressive du Parlement européen</i>	5
2. <i>Un mode de scrutin ne favorisant pas, en France, la participation des électeurs</i>	8
B. L'ACTE DE 1976	10
C. L'ORGANISATION DES ÉLECTIONS EUROPÉENNES DANS LES ETATS MEMBRES DE L'UNION EUROPÉENNE	13
1. <i>Le mode de scrutin</i>	13
2. <i>Le découpage en circonscriptions</i>	13
3. <i>La date de l'élection</i>	13
II. LA DÉCISION DU CONSEIL DU 25 JUIN 2002	14
A. UN TEXTE DE COMPROMIS ISSU D'UNE LONGUE CONCERTATION INTER-INSITUIONNELLE	14
1. <i>La modification de l'article 138 par le traité d'Amsterdam</i>	14
2. <i>La résolution du Parlement européen du 15 juillet 1998</i>	14
3. <i>Les négociations entre le Conseil, les Etats et le Parlement européen</i>	15
B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES À L'ACTE DE 1976 PAR LA DÉCISION DU CONSEIL DU 25 JUIN 2002	16
1. <i>Une élection au suffrage universel direct, libre et secret au scrutin proportionnel</i>	16
2. <i>Les modalités du scrutin : circonscriptions, seuil et plafond des dépenses</i>	18
3. <i>L'interdiction du cumul des fonctions de parlementaire européen et de parlementaire national et autres incompatibilités</i>	18
4. <i>Les privilèges et immunités des parlementaires européens</i>	19
5. <i>La date de l'élection et les modalités de dépouillement</i>	20
C. L'ABSENCE DE MODIFICATION LÉGISLATIVE ET LA CONSTITUTIONNALITÉ DE LA DÉCISION DU 25 JUIN 2002	20
1. <i>L'approbation de la décision du Conseil n'entraînera pas de modification législative</i>	20
2. <i>La constitutionnalité de la décision du Conseil</i>	21
CONCLUSION	23
EXAMEN EN COMMISSION	24
PROJET DE LOI	25
ANNEXE I - ETUDE D'IMPACT	26
ANNEXE II - TABLEAU COMPARATIF	29

Mesdames, Messieurs,

Le Sénat est saisi d'un projet de loi visant à approuver la décision du Conseil du 25 juin et du 23 septembre 2002 modifiant l'acte portant élection des représentants au Parlement européen au suffrage universel direct, annexé à la décision 76/787/CECA, CEE, Euratom du Conseil du 20 septembre 1976.

Depuis cette date le rôle du Parlement européen a considérablement évolué, des pouvoirs supplémentaires lui ont été attribués par les traités successifs notamment par les traités de Maastricht, Amsterdam et Nice. L'harmonisation du mode d'élection des parlementaires européens dans les différents pays de l'Union a progressivement été ressentie comme une nécessité. Il faut d'ailleurs ajouter que cette harmonisation était un objectif affiché dès les traités fondateurs.

Votre rapporteur présentera, dans un premier temps, les grandes étapes du renforcement des pouvoirs du Parlement européen et les limites de son mode d'élection actuel, le contenu de l'Acte de 1976 et le mode d'élection des parlementaires européens dans les différents pays européens. Dans un second temps, il rappellera les enjeux des négociations qui ont précédé la décision du Conseil du 25 juin 2002, présentera les modifications apportées à l'acte de 1976 et précisera leur impact sur l'ordre juridique français.

I. L'ÉLECTION AU SUFFRAGE UNIVERSEL DU PARLEMENT EUROPÉEN ET L'ACTE DE 1976

A. LE PARLEMENT EUROPÉEN, UNE INSTITUTION AUX POUVOIRS GRANDISSANTS¹

1. L'affirmation progressive du Parlement européen

Le Parlement européen trouve son origine dans le traité instituant la **Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA)**, signé à Paris le 18 avril 1951 par la Belgique, la France, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas et la République fédérale d'Allemagne. Outre une Haute autorité, une Cour de justice et un Conseil des ministres, la CECA comprenait une **Assemblée commune**.

Les traités de Rome, signés le 25 mars **1957**, créèrent la Communauté européenne de l'énergie atomique (EURATOM) et la **Communauté économique européenne (CEE)**. Les trois Communautés sont alors dotées d'institutions communes comprenant une Commission, qui remplace la Haute autorité pour défendre l'intérêt communautaire, d'un Conseil des ministres, investi du pouvoir de décision, d'une Cour de justice et d'une « **Assemblée des communautés** », dotée de pouvoirs de délibération et de contrôle. En pratique, la compétence de cette assemblée s'avère **principalement consultative**, et ses avis sont souvent ignorés. Les membres de cette assemblée sont les délégués de leurs parlements nationaux.

Tout au long des années soixante et soixante-dix, les membres de l'Assemblée des communautés, qui **prend le titre de « Parlement européen » le 30 mars 1962** même si cette dénomination ne sera officialisée qu'en 1986 par l'Acte unique européen, n'ont de cesse de demander, conformément à ce qui était prévu dans le traité de Rome, à être élus au suffrage universel selon une procédure uniforme. Ils n'obtiennent, partiellement, gain de cause que le 20 septembre **1976**, avec l'adoption, par le Conseil, de **l'Acte portant élection des représentants à l'Assemblée au suffrage universel direct**.

¹ Votre rapporteur reprend ici l'essentiel de l'analyse relative à l'histoire et au pouvoir du Parlement européen ainsi qu'à son mode d'élection développée par M. Patrice Gélard dans son rapport n°192 2002-2003 fait au nom de la Commission des lois. Cf. également Louis Carton, Jean-Louis Clergerie, Annie Gruber, Patrick Rambaud, *l'Union européenne*, 4^{ème} édition, 2002, Précis Dalloz, Paris, 774 p.

. La fonction de parlementaire européen

Les membres du Parlement européen sont, aux termes de l'article 189 du traité instituant la Communauté européenne, **les «représentants des peuples des Etats réunis dans la Communauté» et non pas les représentants du peuple de l'Union.**

Leur nombre a augmenté en fonction des élargissements successifs. En juin 1999, 626 parlementaires européens ont été élus pour cinq ans et pour représenter les 380 millions de citoyens des quinze pays membres de l'Union européenne.

Dans la perspective des nouvelles adhésions à l'Union européenne, le **traité d'Amsterdam**, signé le 2 octobre 1997, puis le **traité de Nice**, signé le 26 février 2001, ont limité les effectifs du Parlement européen à **732 membres** lorsque l'Union comptera 27 membres.

Les membres du Parlement européen ont vocation à représenter les citoyens européens et non pas les nations. Aussi siègent-ils en **groupes politiques transnationaux**, en fonction de leurs affinités politiques. Depuis juin 1999, le Parlement européen a été présidé par Mme Nicole Fontaine puis par M. Pat Cox ; le groupe du Parti populaire européen (Démocrates-Chrétiens) et Démocrates européens y disposent d'une majorité relative de 232 membres dont 21 français.

Pour autant le Parlement européen joue un rôle croissant dans la construction européenne conduisant à accorder une grande attention au mode de désignation de ses membres.

. L'extension des pouvoirs du Parlement européen

Les prérogatives du Parlement européen ont connu une extension continue.

Il possède, en premier lieu, des **pouvoirs de type quasi-constitutionnel ou de ratification**. Depuis l'Acte unique européen de 1986, la conclusion de tout traité d'adhésion ou d'association requiert son avis conforme. Il en va de même, depuis le traité de Maastricht, des accords créant un cadre institutionnel spécifique ou impliquant la modification d'un acte adopté selon la procédure de co-décision et, depuis le traité d'Amsterdam, des actes relatifs à la procédure électorale ou conduisant à sanctionner un Etat pour violation grave et persistante des droits fondamentaux de l'Union.

En deuxième lieu, le rôle du Parlement européen dans **l'élaboration du droit communautaire ou du contrôle des institutions européennes** n'a cessé de croître.

Le Parlement européen dispose ainsi d'un **droit d'initiative législative**, limité à la faculté de demander à la Commission, qui détient en pratique le monopole de l'initiative communautaire, de soumettre une proposition.

Dans le cadre de la procédure de consultation, le Conseil est tenu de le **consulter** dans un certain nombre de domaines : l'agriculture, la fiscalité, la concurrence, le rapprochement des législations non liées au marché intérieur, la politique industrielle, certains aspects des politiques sociale et environnementale nécessitant des décisions unanimes au Conseil et la création d'un espace de liberté, la de sécurité et de justice. Un **avis conforme** est exigé lorsque sont concernés les fonds structurels et de cohésion, institués par le traité d'Amsterdam.

La **procédure de coopération**, introduite par l'Acte unique de 1986, confère au Parlement européen un «*droit de veto suspensif*» et un pouvoir d'amendement. Se déroulant en quatre phases (définition d'une position commune par le Conseil, examen par le Parlement, réexamen par la Commission et décision du Conseil), elle conduit le Conseil à examiner le texte deux fois et à rejeter ou adopter les propositions du Parlement et de la Commission selon des règles de majorité spécifiques. Depuis l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam, cette procédure ne concerne plus que le domaine de l'Union économique et monétaire.

Enfin, la **procédure de codécision**, introduite par le traité de Maastricht et étendue par le traité d'Amsterdam, fait du Parlement européen un véritable colégislateur. Depuis l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam, en cas d'accord entre la Commission, le Conseil et le Parlement, l'acte est adopté dès la première lecture. En cas de désaccord, le dernier mot appartient au Parlement européen.

La procédure de codécision est notamment applicable lorsque sont en cause l'harmonisation du marché intérieur, la libre circulation des travailleurs, les règles relatives au droit d'établissement, à l'emploi, à la santé publique, à la transparence, à l'environnement, et les intérêts financiers de la Communauté. Le traité de Nice prévoit de l'étendre à la majorité des matières relevant du pilier communautaire, politiques agricole et commerciale exceptées.

En **matière budgétaire**, le Parlement européen a le dernier mot sur les dépenses non obligatoires. Associé à l'élaboration du budget, il l'arrête définitivement ou le rejette en bloc. Il contrôle son exécution par la Commission à qui il donne décharge.

Il dispose, enfin, de multiples **instruments de contrôle** de l'activité de la Commission et du Conseil. Le traité de Maastricht a subordonné **la nomination du président et des membres de la Commission par les Etats membres à son approbation préalable**. Depuis le traité d'Amsterdam, la

désignation du président fait l'objet d'une approbation préalable et distincte de celles des autres commissaires.

Depuis le traité de Rome, le Parlement européen, **à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés et à la majorité de ses membres, peut voter une motion de censure à l'encontre de la Commission, qui doit alors démissionner en bloc.** Aucune n'a encore été adoptée.

Les députés européens disposent par ailleurs des instruments de contrôle parlementaire traditionnels que sont les questions à la Commission et au Conseil et la création de commissions d'enquête.

Le Parlement européen peut, enfin, présenter des recours en carence contre les violations du traité par une autre institution et en annulation lorsqu'il s'agit de protéger ses prérogatives, devant la Cour de justice des Communautés européennes.

. Les débats de la Convention sur l'avenir de l'Europe

Selon les informations à la disposition de votre rapporteur, le futur traité constitutionnel de l'Union européenne devrait affecter le Parlement européen sur deux points principaux. Tout d'abord, **le Président de la Commission, serait proposé par le Conseil européen à la majorité qualifiée, sur la base des résultats des élections européennes, puis élu à la majorité simple par le Parlement européen.** Par ailleurs, contrairement à ce qui avait été envisagé, **le nombre des parlementaires européens resterait fixé à 732 jusqu'à ce que la Roumanie et la Bulgarie intègre l'Union européenne.** La répartition pourrait alors être recalculée.

2. Un mode de scrutin ne favorisant pas, en France, la participation des électeurs

La loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen a institué un mode de scrutin dont les faiblesses ont été progressivement mises en évidence.

. Les raisons du mode d'élection de 1977

Le choix du mode de scrutin effectué en 1977 résulte de la situation politique de l'époque et de l'analyse juridique du Conseil constitutionnel.

En effet, les réserves étant alors fortes, en France, sur le principe même de l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct, le Président de la République avait soumis l'Acte du 20 septembre 1976 au Conseil constitutionnel en application de l'article 54 de la Constitution.

Ce dernier, dans sa décision des 29 et 30 décembre 1976 précitée, n'avait relevé aucune disposition contraire à la Constitution. Cependant, cette déclaration de conformité intervenait sous le bénéfice de considérations devant guider le législateur dans l'application de l'Acte :

« Considérant que l'engagement international du 20 septembre 1976 ne contient aucune stipulation fixant, pour l'élection des représentants français à l'Assemblée des Communautés européennes, des modalités de nature à mettre en cause l'indivisibilité de la République, dont le principe est réaffirmé par l'article 2 de la Constitution ; que les termes de procédure électorale uniforme ne sauraient être interprétés comme pouvant permettre qu'il soit porté atteinte à ce principe ; que de façon générale, les textes d'application de cet acte devront respecter les principes énoncés ci-dessus ainsi que tous les autres principes de valeur constitutionnelle ».

Cette décision fut interprétée comme l'affirmation selon laquelle seul un scrutin organisé dans une circonscription nationale unique respecterait effectivement le principe d'indivisibilité de la République.

La loi du 7 juillet 1977 a alors organisé l'élection des représentants français au Parlement européen dans le cadre de la **circonscription nationale unique**, en retenant un **scrutin de liste à la représentation proportionnelle**, à la plus forte moyenne, sans panachage ni vote préférentiel.

La représentation proportionnelle semble en effet bien adaptée à l'objectif des élections européennes, qui est de représenter au mieux l'ensemble des sensibilités politiques nationales et non de dégager une majorité de gouvernement. Afin d'éviter un émiettement excessif de la représentation française au Parlement européen, un **seuil de 5 % des suffrages exprimés** a été fixé pour l'admission à la répartition des sièges.

Par ailleurs, **la loi n° 2000-493 du 6 juin 2000** a imposé le respect du principe de **parité** entre hommes et femmes dans la constitution des listes, en indiquant que, *« sur chacune des listes, l'écart entre le nombre de candidats de chaque sexe ne peut être supérieur à un. Chaque liste est composée alternativement d'un candidat de chaque sexe »*. Cette obligation n'a encore jamais été mise en oeuvre. Actuellement, en l'absence de toute législation contraignante, **les femmes** représentent **40,2 % des élus français** au Parlement européen.

. Un risque d'éloignement entre les parlementaires européens et les électeurs

Le système de listes nationales entraîne une certaine **distance** entre les électeurs et leurs élus au Parlement européen. Le mode de scrutin choisi s'oppose au **contrôle** de l'électeur sur l'action de son représentant et à toute sanction à l'issue du mandat. Simultanément, le député européen, faute

d'ancrage territorial et d'identification claire, n'a aucun moyen de faire connaître son **bilan**.

. Une abstention croissante

Les élections européennes n'ont jamais suscité une participation électorale importante. On constate même une abstention croissante des électeurs français depuis 1979, à un niveau supérieur à celui de nos voisins européens (52,24 % en 1999, contre 49,4% en moyenne dans l'Union européenne).

Il est donc apparu particulièrement souhaitable, au niveau national et au niveau européen, de corriger ces principaux défauts.

B. L'ACTE DE 1976

L'acte du 20 septembre 1976 a été pris par le Conseil (Décision 76/787/CECA, CEE, Euratom) conformément aux conclusions du Conseil européen de Rome des 1er et 2 décembre 1975 qui avait approuvé l'initiative franco-allemande du Président Valéry Giscard d'Estaing et du Chancelier Helmut Schmidt.

L'article 1er dispose que « *les représentants, au Parlement européen, des peuples des Etats réunis dans la Communauté sont élus au suffrage universel direct* ».

Le nombre et la répartition des sièges par Etat sont fixés par l'article 2. L'actuelle répartition des sièges est la suivante :

Belgique :	25	Danemark :	16
Allemagne :	99	Grèce :	25
Espagne :	64	France :	87
Irlande :	15	Italie :	87
Luxembourg :	6	Pays-Bas :	31
Autriche :	21	Portugal :	25
Finlande :	16	Suède :	22
Royaume-Uni :	87	Total :	626

Le Traité de Nice l'a substantiellement modifiée :

Belgique :	22	Danemark :	13
Allemagne :	99	Grèce :	22
Espagne :	50	France :	72
Irlande :	12	Italie :	72
Luxembourg :	6	Pays-Bas :	25
Autriche :	17	Portugal :	22
Finlande :	13	Suède :	18
Royaume-Uni :	72	Bulgarie :	17
Chypre :	6	Estonie :	6
Hongrie :	20	Lettonie :	8
Lituanie :	12	Malte :	5
Pologne :	50	République tchèque :	20
Roumanie :	33	Slovaquie :	13
Slovénie :	7	Total :	732

Cependant, comme la Bulgarie et la Roumanie n'auront pas adhéré à l'Union européenne avant l'élection du parlement européen de 2004, le seuil de 732 députés ne sera pas atteint. Une correction temporaire sera donc effectuée pour que le nombre total de députés soit le plus proche possible du plafond de 732, sans qu'un Etat puisse avoir plus de députés qu'avant l'entrée en vigueur du Traité de Nice. L'Allemagne et le Luxembourg ne seront donc pas concernés.

En cas d'adhésion après le 1^{er} janvier 2004, le plafond de 732 pourra être dépassé jusqu'à la fin de la législature, de manière à permettre l'entrée des parlementaires des nouveaux Etats membres.

L'article 3 fixe la **durée du mandat : cinq ans**.

L'article 4 établit la règle du **vote personnel**, garantit leur **indépendance**, « *ils ne peuvent être liés par des instructions* » et **interdit le mandat impératif**.

L'article 5 prévoit que « *la qualité de représentant au Parlement européen est compatible avec celle de membre du Parlement d'un Etat membre* ». Cette disposition évitait de rompre avec le mode de désignation antérieur des parlementaires européens, la désignation par les parlements

nationaux et l'idée que les parlementaires européens étaient les représentants des parlements nationaux.

L'article 6 définit les **incompatibilités** liées à l'exercice de la fonction de parlementaire européen. Celle-ci est incompatible avec celle notamment de : membre du gouvernement d'un Etat membre, membre de la Commission européenne, juge, avocat général ou greffier de la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE), membre de la Cour des comptes européenne, membre du Conseil économique et social européen, membre de la direction de la Banque européenne d'investissement (BEI), fonctionnaire ou agent des institutions européennes.

L'article 8 précise que « *lors de l'élection des représentants au Parlement européen, nul ne peut voter plus d'une fois* ».

L'article 9 précise **les modalités de l'élection. La date** de l'élection est fixée par chaque Etat dans une période de quatre jours allant du jeudi matin au dimanche, ou le premier tour de l'élection dans le cadre d'un scrutin à deux tours. Les **opérations de dépouillement** ne peuvent commencer que lorsque le vote est clos dans le dernier Etat, si bien que, dans le pays où le vote se déroule le jeudi, le dépouillement ne peut commencer avant le dimanche soir et doit tenir compte d'un éventuel décalage horaire.

Par ailleurs, **l'article 7 prévoit que le Parlement européen élaborera un projet de procédure électorale uniforme conformément aux traités. Jusqu'à son entrée en vigueur et sous réserve des dispositions de l'Acte de 1976, la procédure électorale est régie, dans chaque Etat membre, par les dispositions nationales.**

Ainsi, jusqu'à cette entrée en vigueur, le Parlement européen vérifiera les pouvoirs des représentants conformément à l'Acte de 1976 (article 11) et chaque Etat membre établira les procédures appropriées à palier la vacance d'un siège en cours de mandat (article 12).

L'acte de 1976 a donc permis l'érection d'**un socle commun de règles minimales, une large part restant de la seule responsabilité des Etats**, une plus grande harmonisation voire uniformisation devant être mise en place ultérieurement.

C. L'ORGANISATION DES ÉLECTIONS EUROPÉENNES DANS LES ETATS MEMBRES DE L'UNION EUROPÉENNE

1. Le mode de scrutin

Les quinze Etats membres appliquent désormais le scrutin proportionnel. Le Royaume-Uni avait maintenu jusqu'en 1994 un scrutin majoritaire, sauf en Irlande-du-Nord.

Plusieurs Etats ont établi **un seuil minimum. Il est de 5 % en Allemagne et en France et de 4 % en Autriche et en Suède.**

Dans cinq Etats (Allemagne, Espagne, France, Grèce et Portugal) il n'est pas possible de modifier l'ordre des candidats sur la liste. Dans huit Etats (Autriche, Belgique, Danemark, Finlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Suède) l'ordre des candidats peut être modifié par l'attribution de votes préférentiels. Au Luxembourg, on peut voter pour plusieurs candidats appartenant à des listes différentes. En Suède, les électeurs peuvent ajouter ou supprimer des noms.

2. Le découpage en circonscriptions

Dix Etats membres (Allemagne, Autriche, Danemark, Espagne, Finlande, Grèce, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal et Suède) ont retenu une **circonscription unique nationale**. Toutefois, en Allemagne et en Finlande, les partis ont la possibilité de présenter des listes de candidats soit à l'échelon national, soit à l'échelon des Länder ou de la zone électorale.

Cinq Etats, dont désormais la France, ont divisé le territoire en **plusieurs circonscriptions** (la Belgique, l'Irlande, l'Italie, et le Royaume-Uni).

3. La date de l'élection

Les dernières élections ont eu lieu en juin 1999 aux dates suivantes :

- le 10 juin : Danemark, Irlande, Pays-Bas, Royaume-Uni (le jeudi) ;
- le 13 juin pour les autres pays où l'on vote traditionnellement le dimanche.

II. LA DÉCISION DU CONSEIL DU 25 JUIN 2002

A. UN TEXTE DE COMPROMIS ISSU D'UNE LONGUE CONCERTATION INTER-INSITUATIONNELLE

1. La modification de l'article 138 par le traité d'Amsterdam

Dès l'origine, les Etats membres de l'Union ont fixé par traité l'objectif d'une « *procédure uniforme* » afin d'avancer vers un système électoral plus homogène. Dans ce but, **le traité d'Amsterdam a modifié l'article 138 § 3** (désormais article 190 § 4) du traité instituant la Communauté européenne (TCE) afin de fixer le cadre général de la procédure électorale pour le Parlement européen. Il a **assoupli la formulation originelle en ouvrant une alternative entre « *procédure uniforme* » et « *principes communs* »**. L'article 190 § 4 prévoit désormais que « *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* ».

2. La résolution du Parlement européen du 15 juillet 1998

Conformément à l'article 190, **le Parlement européen a adopté, le 15 juillet 1998, une résolution n°10331/98 PE-RE 53** définissant les lignes directrices de la future réforme. Il s'est appuyé pour cela sur le rapport de M. Anastassopoulos et sur les travaux déjà effectués dans le courant des années 1990 à travers ses résolutions du 10 octobre 1991 et du 10 mars 1993 et la proposition du gouvernement allemand à la CIG du 22 octobre 1996. Dans sa résolution le Parlement européen se félicite de la modification de l'article 190 permettant de faire avancer l'harmonisation de la procédure électorale dans les différents Etats membres. Il se félicite également de l'émergence d'un consensus en relevant que le Royaume-Uni était sur le point d'adopter un scrutin proportionnel et régional pour l'élection des parlementaires européens. Fort de ces éléments, il propose :

- d'adopter un **scrutin proportionnel dans le cadre de circonscriptions territoriales dans les Etats de plus de 20 millions d'habitants**, l'adoption d'un **seuil maximum de 5 % des suffrages exprimés** au niveau national étant facultative ;

- **d'interdire le cumul des fonctions de parlementaire national et de parlementaire européen ;**

- de tenir compte de **l'objectif de parité entre hommes et femmes**, tout en soulignant qu'il appartient en premier lieu aux partis politiques de concrétiser directement cet objectif ;

- d'élire **un certain pourcentage de parlementaires** selon un scrutin proportionnel dans le cadre d'une **circonscription unique formée par le territoire de l'ensemble de l'Union européenne** afin de favoriser l'émergence d'une conscience politique et de partis politiques européens. Cette disposition entrerait en vigueur pour l'élection de 2009 ;

- de fixer la date des élections au mois de mai, sur le nombre le plus faible possible de jours afin de parvenir à une date unique ;

- de permettre à chaque Etat de fixer un plafond pour les dépenses électorales.

3. Les négociations entre le Conseil, les Etats et le Parlement européen

Cette résolution a ensuite été transmise au Conseil. De longues négociations avec les Etats membres se sont alors engagées et doublées de consultations informelles du Parlement européen. Elles ont abouti à un projet de décision du Conseil le 21 mai 2002 (doc. 8964/02 PE 49 INST) auquel le Parlement a donné un avis conforme le 12 juin 2002.

Au cours de ces négociations, **le principal point d'achoppement** a porté sur **le principe d'une liste européenne unique pour la désignation de 10 % des députés européens**.

Un accord n'a pas non plus été possible sur la **fixation d'une date unique** pour la tenue des élections, le Parlement européen ayant proposé la date du 9 mai et le Conseil ayant mis en avant la simple possibilité de raccourcir ou de rallonger la période quinquennale. Une telle décision nécessitera l'accord unanime du Conseil.

Le Conseil n'a pas retenu le caractère obligatoire de la formation de circonscriptions et a rendu leur création facultative. En outre, il n'a pas adopté l'objectif de parité hommes-femmes. Il a enfin proposé un réexamen de l'Acte avant les élections de 2009.

Le Parlement européen a de son côté regretté que le Conseil n'ait pas pu adopter l'ensemble de ses propositions. Il a rappelé que la constitution de circonscription ne devait pas porter atteinte au caractère proportionnel du scrutin et a demandé que le réexamen de l'Acte permette de respecter le principe de parité et d'adopter une date unique d'élection. Il a souhaité que lors des campagnes européennes les partis politiques annoncent à l'avance le

candidat qu'ils allaient soutenir à la présidence de la Commission afin d'accélérer l'eupéanisation des campagnes et de rendre plus lisible l'enjeu de l'élection. Il a enfin souhaité que les Etats permettent aux électeurs de voter par correspondance par voie électronique pour augmenter la participation.

B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES À L'ACTE DE 1976 PAR LA DÉCISION DU CONSEIL DU 25 JUIN 2002

Conformément aux propositions du Parlement européen et du Conseil, la décision du 25 juin 2002 **modifie sensiblement** l'acte de 1976, conduisant à la renumérotation complète des ses articles¹. Elle **reste néanmoins fidèle à son esprit d'origine puisqu'elle ne conduit pas à l'adoption d'une procédure uniforme mais à celle de principes communs à tous les Etats membres, tout en laissant à ces derniers la possibilité d'appliquer des dispositions nationales pour les aspects non régis par la présente décision.**

Par une déclaration annexée au procès verbal de la réunion du 25 juin 2002, **le Conseil envisage de réexaminer ce dispositif avant 2009.**

1. Une élection au suffrage universel direct, libre et secret au scrutin proportionnel

L'article 1^{er} prévoit que **les parlementaires européens seront élus au scrutin proportionnel** de liste ou de vote unique transférable. Le scrutin de liste préférentiel est également autorisé.

Le vote unique transférable en Irlande

Le système électoral en vigueur en Irlande pour les élections législatives, mais également sénatoriales, européennes et locales, est la représentation proportionnelle. Celle-ci est appliquée à des circonscriptions à plusieurs sièges, avec la possibilité, pour l'électeur, de transférer son vote sur un autre candidat si le candidat de son premier choix n'a plus besoin de sa voix lorsque son bulletin est examiné (c'est à dire s'il est déjà élu ou éliminé du compte).

L'électeur peut ainsi voter pour tous les candidats en les classant par ordre de préférence. Il n'y a donc pas de transfert automatique des voix au profit d'un même parti (logique de liste), car le transfert est personnel. Un électeur pourra accorder sa première préférence à un candidat de l'opposition et sa deuxième préférence à un candidat du Fianna Fail par exemple. La personnalité des candidats est donc un élément déterminant. Il s'ensuit que les candidats d'un même parti au sein d'une même circonscription sont en compétition, au même titre qu'avec leurs concurrents des autres partis,

bien que les consignes de vote généralement données conduisent naturellement à privilégier dans les préférences suivantes les candidats de la même obédience.

Les modalités de transferts de vote constituent la difficulté du système. Après que les bulletins ont été soigneusement mélangés, ils sont triés selon la première préférence indiquée sur chacun d'eux. Le quota de voix qui, lorsqu'il est atteint par un candidat, permet de le déclarer élu, est calculé de la façon suivante : $[\text{nombre de bulletins validés} / (\text{nombre de sièges à pourvoir dans la circonscription} + 1)] + 1$.

Le surplus des voix excédant le quota que vient d'atteindre un candidat n'est plus utile à ce nouvel élu. Ce surplus est donc transféré aux candidats restant en lice selon la préférence suivante exprimée sur les bulletins. Les bulletins transférés sont ceux du dernier paquet qu'a reçu le candidat qui vient d'être élu. Un système de calcul proportionnel est utilisé pour déterminer combien chaque candidat restant reçoit de bulletins.

Lorsqu'à l'issue d'un compte, aucun candidat n'atteint le quota, le candidat qui a le moins de voix est éliminé, et ainsi de suite, au cours d'autant de comptes que nécessaire. Dans ce cas, l'ensemble des bulletins des candidats éliminés est transféré au profit des candidats restants, toujours selon la préférence suivante exprimée sur chacun d'eux.

Le dépouillement implique donc des manipulations précises de paquets de bulletins à chaque étape, et jusqu'à plus de dix comptes sont parfois nécessaires pour déclarer tous les sièges pourvus.

Ce système contribue à maintenir des liens électoraux forts entre les élus et leurs électeurs. Il donne, en outre, aux enjeux strictement locaux une importance sous-jacente souvent beaucoup plus marquée que les questions nationales.

Source : Ministère des affaires étrangères

Le nouveau texte précise que l'élection se déroule au suffrage universel direct *libre et secret*. Cette notion fait référence à la « *Commission de Venise* » du Conseil de l'Europe qui a distingué deux volets :

- **la libre formation de la volonté de l'électeur**, c'est à dire la neutralité des autorités, la libre information et la soumission de toutes les listes à l'électeur ;

- **la libre expression de la volonté de l'électeur** correspondant au caractère secret du vote et à la lutte contre les fraudes.

Les dispositions prévoyant l'hypothèse d'une élection à deux tours sont supprimées.

¹ Cf. Annexe tableau comparatif.

2. Les modalités du scrutin : circonscriptions, seuil et plafond des dépenses

L'article 2 prévoit que **les Etats**, en fonction de leurs spécificités nationales, **pourront constituer des circonscriptions** ou prévoir des subdivisions électorales. **Il s'agit d'une faculté** et non d'une obligation. Cette mesure doit permettre de **rapprocher les parlementaires européens de leurs électeurs**. Ce découpage ne devra cependant pas porter atteinte au caractère proportionnel du mode de scrutin afin de ne pas en réduire la portée, soit l'expression des différentes sensibilités politiques.

En outre, les Etats **pourront fixer un seuil minimal** pour l'attribution de sièges, ce seuil ne devant **pas être fixé au niveau national à plus de 5 % des suffrages exprimés** (article 2 A).

Enfin, les Etats **pourront fixer un plafond pour les dépenses des candidats relatives à la campagne électorale** (article 2 B).

3. L'interdiction du cumul des fonctions de parlementaire européen et de parlementaire national et autres incompatibilités

La décision du Conseil, afin de tenir compte de **l'évolution du rôle du Parlement européen, de l'accroissement de ses pouvoirs et de son émancipation par rapport aux parlements nationaux, interdit le cumul des fonctions de parlementaire européen et de parlementaire national**. Pour tenir compte de cette évolution, les parlementaires européens voient leur titre changer de « *représentants au Parlement européen* » en « *membres du Parlement européen* ».

Cette mesure **s'appliquera dès l'élection de juin 2004**. Toutefois, **l'Irlande et le Royaume-Uni bénéficieront d'une période de transition**.

Il n'y a pas actuellement d'incompatibilité des mandats de parlementaire national et de parlementaire européen **en Irlande**. Cependant, les fonctions de ministres et secrétaires d'Etat sont incompatibles avec le mandat de député européen (les membres du Gouvernement étant des parlementaires nationaux). A l'avenir, un parlementaire national irlandais pourra se présenter aux élections européennes de juin 2004 et, s'il est élu, conserver les deux mandats jusqu'à la prochaine élection du Dail. A ce moment là (prochaines élections au Dail), s'il obtient à nouveau un mandat national, il devra choisir entre celui-ci et le mandat européen qu'il aura obtenu en juin 2004.

Au Royaume-Uni, les parlementaires nationaux, qui sont actuellement membres du Parlement européen, pourront exercer concurremment les deux mandats jusqu'à l'élection européenne de 2009.

La décision du Conseil du 25 juin 2002 procède par ailleurs à **une actualisation de la liste des incompatibilités entre les fonctions de parlementaires européens et d'autres fonctions européennes** pour tenir compte de la suppression et la création de nouvelles institutions.

Sont supprimées les fonctions remplies dans le cadre de la CECA.

Sont ajoutées les fonctions : remplies dans le cadre du tribunal de première instance de la CJCE, de membre du directoire de la Banque centrale européenne (BCE) et de médiateur européen.

4. Les privilèges et immunités des parlementaires européens

Les privilèges et immunités applicables sont désormais **définis en vertu du protocole du 8 avril 1965**.

Les privilèges et immunités des parlementaires européens sont fixés par le chapitre III de ce protocole.

Protocole du 8 avril 1965 – Chapitre III

Article 8

Aucune restriction d'ordre administratif ou autre n'est apportée au **libre déplacement** des membres du Parlement européen se rendant au lieu de réunion du Parlement européen ou en revenant.

Les membres du Parlement européen se voient accorder en matière de douane et de contrôle des changes :

- a) par leur propre gouvernement, les mêmes facilités que celles reconnues aux hauts fonctionnaires se rendant à l'étranger en mission officielle temporaire,
- b) par les gouvernements des autres Etats membres, les mêmes facilités que celles reconnues aux représentants de gouvernements étrangers en mission officielle temporaire.

Article 9

Les membres du Parlement européen **ne peuvent être recherchés, détenus ou poursuivis en raison des opinions ou votes émis par eux dans l'exercice de leurs fonctions**.

Article 10

Pendant la durée des sessions du Parlement européen, les membres de celui-ci bénéficient :

- a) **sur leur territoire national, des immunités reconnues aux membres du parlement de leur pays,**
- b) sur le territoire de tout autre Etat membre, de l'exemption de toute mesure de détention et de toute poursuite judiciaire,

L'immunité les couvre également lorsqu'ils se rendent au lieu de réunion du Parlement européen ou en reviennent.

L'immunité ne peut être invoquée dans le cas de flagrant délit et ne peut non plus mettre obstacle au droit du Parlement européen de lever l'immunité d'un de ses membres.

5. La date de l'élection et les modalités de dépouillement

Si le nouveau texte ne retient pas la proposition du Parlement européen d'un jour unique, il donne au Conseil la possibilité **d'encadrer la date de l'élection**. Cette décision, prise à l'unanimité, peut permettre de **raccourcir de deux mois ou d'allonger d'un mois** le mandat des parlementaires européens et donc la date de l'élection. Cette décision devra être prise au moins un an avant la fin du mandat.

L'acte de 1976 est, en outre, modifié pour prendre en compte la modernisation des opérations de vote et **résoudre le problème posé par l'interdiction de commencer les opérations de dépouillement tant que le vote n'est clos dans le dernier Etat et alors même que la période de vote s'étend, dans l'Union, du jeudi matin au dimanche soir**.

Le futur article 10 **limitera l'interdiction à l'annonce officielle des résultats** tant que le scrutin n'est pas clos dans l'Etat membre où les électeurs votent les derniers.

C. L'ABSENCE DE MODIFICATION LÉGISLATIVE ET LA CONSTITUTIONNALITÉ DE LA DÉCISION DU 25 JUIN 2002

1. L'approbation de la décision du Conseil n'entraînera pas de modification législative

En France, **la loi du 7 juillet 1977, modifiée**, relative à l'élection des représentants au Parlement européen définit les conditions d'élection des représentants français au Parlement européen.

Le nouveau dispositif met le droit en conformité avec les objectifs fixés par les gouvernements et élus des Etats membres de l'Union européenne, dont la France.

S'agissant de la France, cette réforme ne requiert pas de modification de la législation existante : le Conseil d'Etat a jugé la loi française conforme aux principes européens. Dans la pratique, ses dispositions les plus importantes étaient en effet déjà en vigueur en France :

- scrutin de type proportionnel ;
- incompatibilité entre mandats de parlementaire national et européen : en vigueur depuis la loi organique du 5 avril 2000 ;

- Possibilité de « réorganisation » de la circonscription unique : la nouvelle loi électorale française crée huit grandes circonscriptions multi-régionales ;

- Seuil de 5 % ;

- Plafonnement des dépenses de campagne.

La date des élections (juin, avec la possibilité de les avancer au mois de mai) est conforme à la pratique française

Sous réserve des dispositions du présent acte, la procédure électorale est régie, dans chaque Etat membre, par des dispositions nationales. Ces dispositions nationales, qui peuvent éventuellement tenir compte des particularités dans les Etats membres, ne doivent pas globalement porter atteinte au caractère proportionnel du mode de scrutin. L'article 8 réaffirme ainsi le principe de souveraineté des Etats en matière électorale, sous réserve des principes de base harmonisés au niveau européen, notamment le « *caractère proportionnel du mode de scrutin* ».

2. La constitutionnalité de la décision du Conseil

La question de la constitutionnalité de la décision du Conseil a été soulevée par la Délégation aux affaires européennes du Sénat. Lors de sa réunion du 18 janvier 2000, M. Hubert Haenel, président, a fait une communication sur le texte préparatoire à la décision du Conseil du 25 juin 2002 relative à l'élection des membres du Parlement européen.

Il relevait à propos de l'incompatibilité des mandats de parlementaire européen et de parlementaire national : « *Toutefois, sans m'y opposer sur le fond, j'émetts un doute sur la conformité à notre Constitution d'un traité qui, intervenant en ce sens, empiéterait sur le domaine de la loi organique. L'article 25¹ de la Constitution renvoie en effet à une telle loi le soin de fixer le régime des incompatibilités concernant les députés et les sénateurs. La création d'une incompatibilité par voie de traité priverait sur ce point le législateur de tout pouvoir d'appréciation sur une matière qui lui est pourtant expressément réservée.*

Le doute me semble d'autant plus permis que, lors de l'examen de la proposition de résolution que notre délégation avait présentée sur le projet de statut des députés au Parlement européen, la commission des Lois elle-même, par la plume de notre collègue Pierre Fauchon, avait considéré que les dispositions

¹ Article 25 1er alinéa : « Une loi organique fixe la durée des pouvoirs de chaque assemblée, le nombre de ses membres, leur indemnité, les conditions d'éligibilité, les régime des inéligibilités et des incompatibilités ».

prévoyant l'incompatibilité en question " portent manifestement atteinte aux compétences du Parlement français telles qu'elles sont définies par la Constitution ".

A la suite du rapport de M. Fauchon, la commission des Lois avait adopté une proposition de résolution, devenue ensuite résolution du Sénat, soulignant que l'édition par un traité d'une incompatibilité touchant les députés ou les sénateurs était contraire à l'article 25 de la Constitution¹.

Dans la mesure où le Sénat s'est déjà officiellement prononcé sur le point qui constitue à mes yeux la principale difficulté du texte E 1346, la question des incompatibilités, je ne crois pas nécessaire de déposer une proposition de résolution. En revanche, ne serait-ce que pour montrer l'importance que nous attachons au présent texte, il pourrait être utile de rappeler la position du Sénat au Gouvernement par la voie de conclusions de notre délégation ».

Cependant, l'article 25 de la Constitution prévoit que c'est une loi organique qui fixe le régime des incompatibilités des membres du Parlement, il n'édicte pas lui-même les incompatibilités ni, a fortiori, la compatibilité entre le mandat de parlementaire national et celui de membre du Parlement européen. A ce double titre, **il paraît donc possible de considérer que la décision du Conseil du 25 juin 2002 qui instaure l'incompatibilité entre ces deux types de mandats ne contrevient pas à l'article 25 de la Constitution.**

Tout au plus, sur le fond, la décision du Conseil aurait pu contrevénir à la loi organique (ce qui n'aurait d'ailleurs eu aucune conséquence en termes de constitutionnalité) mais tel n'est pas le cas puisque la loi organique n° 2000-294 du 5 avril 2000 prévoit la même incompatibilité. Il n'en demeure pas moins que si la loi autorisant la ratification de la décision du Conseil est adoptée et que ladite décision entre en vigueur en droit interne celle-ci aura, conformément à l'article 55² de la Constitution, une autorité supérieure à celle des lois. **Il en résulte que, par voie législative du moins, la compatibilité entre mandat national et mandat de membre du Parlement européen ne pourra plus à l'avenir être rétablie.**

¹ Cf. Résolution n°280 1998-1999 du 24 mars 1999, Rapport n°268 1998-1999 de M. Pierre Fauchon au nom de la Commission des lois du 17 mars 1999, Proposition de résolution n°251 1998-1999 présentée par M. Michel Barnier le 4 mars 1999, Compte rendu de la réunion de la délégation aux affaires européennes du Sénat du 4 mars 1999.

² Article 55 : « Les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur application, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie ».

CONCLUSION

Venant devant le Sénat après de longues négociations au niveau européen entre 1998 et 2002, un débat plus long encore dans toute l'Europe depuis la décision de faire élire le Parlement au suffrage universel en 1976 et, enfin, après la modification en 2000 puis 2003 de la législation française, la décision du Conseil du 25 juin 2002 visant à progresser dans l'harmonisation du mode d'élection des parlementaires européens est **un texte largement consensuel** et qui n'emportera aucune modification législative.

Il faut toutefois relevé qu'elle apparaît comme un texte de **compromis, intérimaire** en quelque sorte, dans la mesure où il est convenu que le mode d'élection des parlementaires européens **sera réexaminé avant les élections de 2009**. Comme le texte de 1976, il constitue le **socle commun mais le chemin semble encore long avant que les Etats membres ne s'accordent sur la « *procédure uniforme* »** souhaitée par les pères fondateurs. D'ici là, le Parlement européen devra trouver un consensus sur la définition d'un statut unique pour les députés européens.

C'est pourquoi, sous le bénéfice de ces observations, **je vous demande d'adopter le présent projet de loi.**

EXAMEN EN COMMISSION

Sous la présidence de M. André Dulait, la commission a examiné le présent rapport lors de sa séance du mercredi 11 juin 2003.

Reprenant les conclusions du rapporteur, la commission a approuvé l'adoption du projet de loi.

PROJET DE LOI

(Texte proposé par le Gouvernement)

Article unique

Est autorisée l'approbation de la décision du Conseil modifiant l'acte portant élection des représentants au Parlement européen au suffrage universel direct, annexé à la décision 76/787/CECA, Euratom du Conseil du 20 septembre 1976 (ensemble une annexe), faite au Luxembourg les 25 juin et 23 septembre 2002, et dont le texte est annexé à la présente loi.¹

¹ Voir le texte annexé au document Sénat n° 246 (2002-2003)

ANNEXE I - ETUDE D'IMPACT¹

autorisant l'approbation de la décision du Conseil modifiant l'acte portant élection des représentants au Parlement européen au suffrage universel direct, annexé à la décision 76/787/CECA, CEE, Euratom du Conseil du 20 septembre 1976 (ensemble une annexe)

I - Etat de droit et situation de faits existants et leurs insuffisances.

L'élection des membres du Parlement européen de Strasbourg est actuellement régie par l'acte portant élection des représentants au Parlement européen au suffrage universel direct, annexé à la décision 76/787/CECA, CEE, Euratom du Conseil du 20 septembre 1976, couramment dénommé « acte de 1976 ».

Ce dispositif, mis en place il y a vingt-cinq ans, ne répond plus aux exigences de l'Union européenne actuelle en raison principalement des élargissements successifs (Grèce, Espagne, Portugal, Autriche, Suède, Finlande, et aujourd'hui dix Etats d'Europe centrale, baltique et méditerranéenne), qui ont considérablement modifié la composition de l'Union.

En outre, l'objectif d'instaurer une « procédure électorale uniforme » figure dans les traités (article 138, puis 190, du traité instituant la Communauté européenne), ainsi que dans l'acte de 1976 (article 7), et impose donc de fixer, à l'unanimité, une série de « principes communs » applicables dans l'ensemble des Etats-membres.

Il était, en conséquence, nécessaire d'harmoniser en premier lieu les procédures électorales en vigueur. A cet égard, l'acte de 1976 ne se prononçait pas sur le mode de scrutin, qui devait seulement être « universel » et « direct » (article 1^{er}). De même, il ne prévoyait pas, dans ses dispositions relatives aux incompatibilités, le non cumul des mandats de député européen et national, principe aujourd'hui agréé à l'unanimité par les Gouvernements des Etats-membres. Le dispositif de 1976 posait au contraire explicitement (article 5) le principe d'une compatibilité entre ces deux mandats. Il ne prévoyait pas diverses incompatibilités résultant de la création ultérieure d'organes ou institutions de l'Union européenne, tels la Banque centrale européenne, le médiateur, ni ne traitait de la disparition d'institutions telle la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA).

¹ Texte transmis par le Gouvernement pour l'information des parlementaires.

Enfin, d'un point de vue technique, l'acte de 1976, en interdisant notamment de commencer le dépouillement des bulletins de vote avant la clôture du scrutin dans l'Etat-membre où les électeurs voteront les derniers, ne répondait pas à la situation issue de la modernisation des opérations de vote.

L'ensemble de ces insuffisances et l'intégration croissante créée par les traités européens ont conduit les Etats-membres et le Parlement européen à harmoniser les dispositions relatives à l'élection des membres du Parlement européen.

II - Bénéfices escomptés en matière :

*** d'emploi**

Sans objet

*** d'intérêt général**

Le projet de loi portant modification du mode de scrutin des élections européennes a par définition un intérêt général dans la mesure où il touche l'ensemble des citoyens des Etats européens et l'exercice de leurs droits civiques. Les dispositions du présent projet ont une incidence directe sur la collectivité nationale en ce qu'elles modifient et précisent l'exercice du droit de voter et d'être représenté au niveau européen.

En outre, les questions liées à l'Union européenne, dépositaire aujourd'hui d'une part de souveraineté déléguée par les Etats, relèvent en droit et en fait de l'intérêt commun des citoyens.

Concrètement, l'impact sur la collectivité nationale reste à apprécier dans la mesure où certaines dispositions adoptées au niveau européen (caractère proportionnel du scrutin, non-cumul des mandats ¹) sont déjà en vigueur en France.

*** financière**

Impossible à quantifier.

*** de simplification des formalités administratives**

Sans objet.

*** de complexité de l'ordonnancement juridique**

¹ applicable en France depuis une loi organique du 5 avril 2000.

Le nouveau dispositif européen ne modifie pas fondamentalement l'ordonnement juridique existant en matière de scrutin européen (législation nationale encadrée par des principes communautaires).

Toutefois, il fixe, harmonise et clarifie ces modalités en apportant des précisions au régime existant.

Visant à harmoniser les procédures dans les différents Etats membres, il crée de façon concrète un nouveau cadre général au niveau européen. A cet égard, il entraîne une simplification de l'ordre juridique communautaire dans la mesure où tous les Etats membres appliqueront désormais des principes identiques.

S'agissant de la loi française, celle-ci conserve toute sa place : la décision européenne laisse aux Etats-membres la faculté d'adopter des dispositions nationales relatives à la procédure électorale.

ANNEXE II - TABLEAU COMPARATIF

ACTE portant élection des membres au Parlement européen au suffrage universel direct

Acte de 1976	Acte modifié par la décision de 2002																														
<p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;"><i>Article premier</i></p> <p>Les représentants, au Parlement européen, des peuples des Etats réunis dans la Communauté sont élus au suffrage universel direct.</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;"><i>Article premier</i></p> <p>1. Dans chaque Etat membre, les membres du Parlement européen sont élus au scrutin, de liste ou de vote unique transférable, de type proportionnel.</p> <p>2. Les Etats membres peuvent autoriser le scrutin de liste préférentiel selon des modalités qu'ils arrêtent.</p> <p>3. L'élection se déroule au suffrage universel direct, libre, et secret.</p>																														
<p style="text-align: center;"><i>Article 2</i></p> <p>Le nombre des représentants élus dans chaque Etat membre est fixé ainsi qu'il suit :</p> <table border="0"><tr><td>Belgique.....</td><td>25</td></tr><tr><td>Danemark.....</td><td>16</td></tr><tr><td>Allemagne.....</td><td>99</td></tr><tr><td>Grèce.....</td><td>25</td></tr><tr><td>Espagne.....</td><td>64</td></tr><tr><td>France.....</td><td>87</td></tr><tr><td>Irlande.....</td><td>15</td></tr><tr><td>Italie.....</td><td>87</td></tr><tr><td>Luxembourg.....</td><td>6</td></tr><tr><td>Pays-Bas.....</td><td>31</td></tr><tr><td>Autriche.....</td><td>21</td></tr><tr><td>Portugal.....</td><td>25</td></tr><tr><td>Finlande.....</td><td>16</td></tr><tr><td>Suède.....</td><td>22</td></tr><tr><td>Royaume-Uni.....</td><td>87</td></tr></table>	Belgique.....	25	Danemark.....	16	Allemagne.....	99	Grèce.....	25	Espagne.....	64	France.....	87	Irlande.....	15	Italie.....	87	Luxembourg.....	6	Pays-Bas.....	31	Autriche.....	21	Portugal.....	25	Finlande.....	16	Suède.....	22	Royaume-Uni.....	87	<p style="text-align: center;"><i>Article 2</i></p> <p>En fonction de leurs spécificités nationales, les Etats membres peuvent constituer des circonscriptions pour l'élection au Parlement européen ou prévoir d'autres subdivisions électorales, sans porter globalement atteinte au caractère proportionnel du mode de scrutin</p>
Belgique.....	25																														
Danemark.....	16																														
Allemagne.....	99																														
Grèce.....	25																														
Espagne.....	64																														
France.....	87																														
Irlande.....	15																														
Italie.....	87																														
Luxembourg.....	6																														
Pays-Bas.....	31																														
Autriche.....	21																														
Portugal.....	25																														
Finlande.....	16																														
Suède.....	22																														
Royaume-Uni.....	87																														
	<p style="text-align: center;"><i>Article 3</i></p> <p>Les Etats membres peuvent prévoir la fixation d'un seuil minimal pour l'attribution de sièges. Ce seuil ne doit pas être fixé au niveau national à plus de 5 % des suffrages exprimés.</p>																														
	<p style="text-align: center;"><i>Article 4</i></p> <p>Chaque Etat membre peut fixer un plafond pour les dépenses des candidats relatives à la campagne électorale.</p>																														
<p style="text-align: center;"><i>Article 3</i></p> <p>1. Les représentants sont élus pour une période de cinq ans.</p> <p>2. Cette période quinquennale commence à l'ouverture de la première session tenue après chaque élection.</p>	<p style="text-align: center;"><i>Article 5</i></p> <p>(supprimé)</p> <p>1. La période quinquennale pour laquelle sont élus les membres du Parlement européen commence à l'ouverture de</p>																														

Acte de 1976

Elle est étendue ou raccourcie en application des dispositions de l'article 10, paragraphe 2, deuxième alinéa.

3. Le mandat de chaque représentant commence et expire en même temps que la période visée au paragraphe 2.

Article 4

1. Les représentants votent individuellement et personnellement. Ils ne peuvent être liés par des instructions ni recevoir de mandat impératif.

2. Les représentants bénéficient des privilèges et immunités applicables aux membres du Parlement européen en vertu du protocole sur les privilèges et immunités des Communautés européennes annexé au traité instituant un Conseil unique et une Commission unique des Communautés européennes.

Article 5

La qualité de représentant au Parlement européen est compatible avec celle de membre du parlement d'un Etat membre.

Article 6

1. La qualité de représentant au Parlement européen est incompatible avec celle de :

- membre du gouvernement d'un Etat membre,
- membre de la Commission des Communautés européennes,
- juge, avocat général ou greffier de la Cour de justice des Communautés européennes,

- membre de la Cour des comptes des Communautés européennes,

- membre du Comité consultatif de la Communauté européenne du charbon et de l'acier ou membre du Comité économique et social de la Communauté européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique,

- membre de comités ou organismes créés en vertu ou en application des traités instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier, la Communauté européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique en vue de l'administration de fonds communautaires ou d'une tâche permanente et directe de gestion administrative,

- membre du conseil d'administration, du comité de direction ou employé de la Banque européenne

Acte modifié par la décision de 2002

la première session tenue après chaque élection.
(*sans modification*)

2. Le mandat de chaque *membre* commence et expire en même temps que la période visée au paragraphe 1.

Article 6

1 Les *membres* votent individuellement et personnellement. Ils ne peuvent être liés par des instructions ni recevoir de mandat impératif.

2. *Les membres du Parlement européen bénéficient des privilèges et immunités qui leur sont applicables en vertu du protocole du 8 avril 1965 sur les privilèges et immunités des Communautés européennes.*

(*abrogé*)

Article 7

1. La qualité de *membre* au Parlement européen est incompatible avec celle de :

(*sans modification*)
(*sans modification*)

- juge, avocat général ou greffier de la Cour de justice des Communautés européennes, *ou du Tribunal de première instance,*

- *membre du directoire de la Banque centrale européenne,*
(*sans modification*)

- *médiateur des Communautés européennes,*

- membre du Comité économique et social de la Communauté européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique,

- membre de comités ou organismes créés en vertu ou en application des traités instituant la Communauté européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique en vue de l'administration de fonds communautaires ou d'une tâche permanente et directe de gestion administrative,

(*sans modification*)

Acte de 1976

d'investissement,
- fonctionnaire ou agent en activité des institutions des Communautés européennes ou des organismes spécialisés qui leur sont rattachés.

2. En outre, chaque Etat membre peut fixer les incompatibilités applicables sur le plan national, dans les conditions prévues à l'article 7, paragraphe 2.

3. Les représentants au Parlement européen auxquels sont applicables, au cours de la période quinquennale visée à l'article 3, les dispositions des paragraphes 1 et 2 sont remplacés conformément aux dispositions de l'article 12.

Article 7

1. Le Parlement européen élabore, conformément aux dispositions de l'article 21, paragraphe 3, du traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier, de l'article 190, paragraphe 4, du traité instituant la Communauté européenne et de l'article 108, paragraphe 3, du traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique un projet de procédure électorale uniforme.

2. Jusqu'à l'entrée en vigueur d'une procédure électorale uniforme, et sous réserve des autres dispositions du présent acte, la procédure électorale est régie, dans chaque Etat membre, par les dispositions nationales.

Article 8

Lors de l'élection des représentants au Parlement européen, nul ne peut voter plus d'une fois.

Acte modifié par la décision de 2002

- fonctionnaire ou agent en activité des institutions des Communautés européennes ou des *organes ou* organismes qui leur sont rattachés *ou de la Banque centrale européenne*.

2. *A partir de l'élection au Parlement européen en 2004, la qualité de membre du Parlement européen est incompatible avec celle de membre d'un parlement national.*

Par dérogation à cette règle et sans préjudice des dispositions du paragraphe 3 :

- les membres du Parlement national irlandais élus au Parlement européen lors d'un scrutin ultérieur peuvent exercer concurremment les deux mandats jusqu'à la prochaine élection pour le Parlement national irlandais, moment auquel le premier alinéa du présent paragraphe est d'application ;

- les membres du Parlement national du Royaume-Uni qui sont aussi membres du Parlement européen pendant la période quinquennale précédant l'élection au Parlement européen en 2004 peuvent exercer concurremment les deux mandats jusqu'à l'élection de 2009 pour le Parlement européen, moment auquel le premier alinéa du présent paragraphe est d'application.

3. En outre, chaque Etat membre peut *étendre* les incompatibilités applicables sur le plan national, dans les conditions prévues à l'article 7.

4. Les *membres* au Parlement européen auxquels sont applicables, au cours de la période quinquennale visée à l'article 3, les dispositions des paragraphes 1, 2 *et 3* sont remplacés conformément aux dispositions de l'article 12.

Article 8

Sous réserve des dispositions du présent acte, la procédure électorale est régie, dans chaque Etat membre, par les dispositions nationales.

Ces dispositions nationales, qui peuvent éventuellement tenir compte des particularités dans les Etats membres, ne doivent pas globalement porter atteinte au caractère proportionnel du mode de scrutin.

Article 9

Lors de l'élection des *membres* au Parlement européen, nul ne peut voter plus d'une fois.

Acte de 1976

Article 9

1. L'élection au Parlement européen a lieu à la date fixée par chaque Etat membre, cette date se situant pour tous les Etats membres au cours d'une même période débutant le jeudi matin et s'achevant le dimanche immédiatement suivant.

2. Les opérations de dépouillement des bulletins de vote ne peuvent commencer qu'après la clôture du scrutin dans l'Etat membre où les électeurs voteront les derniers au cours de la période visée au paragraphe 1.

3. Dans l'hypothèse où un Etat membre retiendrait pour l'élection au Parlement européen un scrutin à deux tours, le premier de ces tours devra se dérouler au cours de la période visée au paragraphe 1.

Article 10

1. La période visée à l'article 9, paragraphe 1, est déterminée pour la première élection par le Conseil, statuant à l'unanimité après consultation du Parlement européen.

2. Les élections ultérieures ont lieu au cours de la période correspondante de la dernière année de la période quinquennale visée à l'article 3.

S'il s'avère impossible de tenir les élections dans la Communauté au cours de cette période, le Conseil, statuant à l'unanimité après consultation du Parlement européen, fixe une autre période, qui peut se situer au plus tôt un mois avant et au plus tard un mois après la période qui résulte des dispositions de l'alinéa précédent.

3. Sans préjudice des dispositions de l'article 22 du traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier, de l'article 196 du traité instituant la Communauté économique européenne et de l'article 109 du traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique, le Parlement européen se réunit de plein droit le premier mardi qui suit l'expiration d'un délai d'un mois à compter de la fin de la période visée à l'article 9, paragraphe 1.

4. Le Parlement européen sortant cesse d'être en fonctions lors de la première réunion du nouveau Parlement européen.

Article 11

Jusqu'à l'entrée en vigueur de la procédure uniforme prévue à l'article 7, paragraphe 1, le Parlement européen vérifie les pouvoirs des représentants. A cet effet, il prend

Acte modifié par la décision de 2002

Article 10

1. L'élection au Parlement européen a lieu à la date *et aux heures fixées* par chaque Etat membre, cette date se situant pour tous les Etats membres au cours d'une même période débutant le jeudi matin et s'achevant le dimanche immédiatement suivant.

2. *Un Etat membre ne peut rendre public d'une manière officielle le résultat* qu'après la clôture du scrutin dans l'Etat membre où les électeurs voteront les derniers au cours de la période visée au paragraphe 1.

(supprimé)

Article 11

1. La période *électorale* est déterminée pour la première élection par le Conseil, statuant à l'unanimité après consultation du Parlement européen.

(sans modification)

S'il s'avère impossible de tenir les élections dans la Communauté au cours de cette période, le Conseil, statuant à l'unanimité après consultation du Parlement européen, fixe, *au moins un an avant la fin de la période quinquennale visée à l'article 3, une autre période électorale qui peut se situer au plus tôt deux mois avant* et au plus tard un mois après la période qui résulte des dispositions de l'alinéa précédent.

3. Sans préjudice des dispositions de l'article 196 du traité instituant la Communauté européenne et de l'article 109 du traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique, le Parlement européen se réunit de plein droit le premier mardi qui suit l'expiration d'un délai d'un mois à compter de la fin de la période *électorale*.

(sans modification)

Article 12

Le Parlement européen vérifie les pouvoirs des *membres*. A cet effet, il prend acte des résultats proclamés officiellement par les Etats membres et statue sur les

Acte de 1976

acte des résultats proclamés officiellement par les Etats membres et statue sur les contestations qui pourraient être éventuellement soulevées sur la base des dispositions du présent acte, à l'exclusion des dispositions nationales auxquelles celui-ci renvoie.

Article 12

1. Jusqu'à l'entrée en vigueur de la procédure uniforme prévue à l'article 7, paragraphe 1, et sous réserve des autres dispositions du présent acte, chaque Etat membre établit les procédures appropriées pour que, au cas où un siège devient vacant au cours de la période quinquennale visée à l'article 3, ce siège soit pourvu pour le reste de cette période.

2. Lorsque la vacance résulte de l'application des dispositions nationales en vigueur dans un Etat membre, celui-ci en informe le Parlement européen, qui en prend acte.

Dans tous les autres cas, le Parlement européen constate la vacance et en informe l'Etat membre.

Article 13

S'il apparaît nécessaire de prendre des mesures d'application du présent acte, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition du Parlement européen et après consultation de la Commission, arrête ces mesures après avoir recherché un accord avec le Parlement européen au sein d'une commission de concertation groupant le Conseil et des représentants du Parlement européen.

Article 14

L'article 21, paragraphes 1 et 2, du traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier, l'article 190, paragraphes 1 et 2, du traité instituant la Communauté économique européenne et l'article 108, paragraphes 1 et 2, du traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique deviennent caducs à la date de la réunion tenue, conformément à l'article 10, paragraphe 3, par le premier

Acte modifié par la décision de 2002

contestations qui pourraient être éventuellement soulevées sur la base des dispositions du présent acte, à l'exclusion des dispositions nationales auxquelles celui-ci renvoie.

Article 13

1. *Un siège devient vacant quand le mandat d'un membre du Parlement européen expire en cas de sa démission ou de son décès, ou de déchéance de son mandat.*

2. *Sous réserve des autres dispositions du présent acte, chaque Etat membre établit les procédures appropriées pour que, au cas où un siège devient vacant, ce siège soit pourvu pour le reste de la période quinquennale visée à l'article 3.*

(paragraphe annulé)

3. *Lorsque la législation d'un Etat membre établit expressément la déchéance du mandat d'un membre du Parlement européen, son mandat expire en application des dispositions de cette législation. Les autorités nationales compétentes en informent le Parlement européen.*

4. *Lorsqu'un siège devient vacant par démission ou décès, le Président du Parlement européen en informe sans retard les autorités compétentes de l'Etat membre concerné.*

Article 14

S'il apparaît nécessaire de prendre des mesures d'application du présent acte, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition du Parlement européen et après consultation de la Commission, arrête ces mesures après avoir recherché un accord avec le Parlement européen au sein d'une commission de concertation groupant le Conseil et des membres du Parlement européen.

(abrogé)

Acte de 1976

Parlement européen élu en application des dispositions du présent acte.

Article 15

Le présent acte est rédigé en langues allemande, anglaise, danoise, française, irlandaise, italienne et néerlandaise, tous les textes faisant également foi.

Les annexes I, II et III font partie intégrante du présent acte.

Une déclaration du gouvernement de la République fédérale d'Allemagne y est jointe.

Article 16

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

ANNEXE I

Les autorités danoises peuvent déterminer les dates auxquelles il sera procédé, au Groenland, aux élections des membres du Parlement européen.

ANNEXE II

Le Royaume-Uni appliquera les dispositions du présent acte uniquement en ce qui concerne le Royaume-Uni.

ANNEXE III

DÉCLARATION AD ARTICLE 13

Il est convenu que, pour la procédure à suivre au sein de la commission de concertation, il sera fait recours aux dispositions des paragraphes 5, 6 et 7 de la procédure établie par la déclaration commune du Parlement européen, du Conseil et de la Commission en date du 4 mars 1975.

DÉCLARATION DU GOUVERNEMENT DE LA RÉPUBLIQUE FÉDÉRALE D'ALLEMAGNE

Le gouvernement de la République fédérale d'Allemagne déclare que l'acte portant élection des membres du Parlement européen au suffrage universel direct s'appliquera également au Land de Berlin.

Acte modifié par la décision de 2002

Article 15

Le présent acte est rédigé en langues allemande, anglaise, danoise, *espagnole, finnoise*, française, *grecque*, irlandaise, italienne, néerlandaise, *portugaise et suédoise*, tous les textes faisant également foi.

Les annexes II et III font partie intégrante du présent acte.

(paragraphe supprimé)

Article 16

(sans modification)

(abrogé)

ANNEXE I

(sans modification)

ANNEXE II

DÉCLARATION AD ARTICLE 13

(sans modification)

(déclaration supprimée)

Acte de 1976

—

Eu égard aux droits et responsabilités de la France, du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et des Etats-Unis d'Amérique, la chambre des députés de Berlin élira les représentants aux sièges revenant au Land de Berlin dans les limites du contingent de la République fédérale d'Allemagne.

Acte modifié par la décision de 2002

—