

N° 396

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

Enregistré à la Présidence du Sénat le 4 avril 2018

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, relatif à l'élection des représentants au Parlement européen,

Par M. Alain RICHARD,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Bas, *président* ; MM. François Pillet, Jean-Pierre Sueur, François-Noël Buffet, Jacques Bigot, Mmes Catherine Di Folco, Sophie Joissains, M. Arnaud de Belenet, Mme Nathalie Delattre, MM. Pierre-Yves Collombat, Alain Marc, *vice-présidents* ; M. Christophe-André Frassa, Mme Laurence Harribey, MM. Loïc Hervé, André Reichardt, *secrétaires* ; Mme Esther Benbassa, MM. François Bonhomme, Philippe Bonnacarrère, Mmes Agnès Canayer, Maryse Carrère, Josiane Costes, MM. Mathieu Darnaud, Marc-Philippe Daubresse, Mme Jacky Deromedi, MM. Yves Détraigne, Jérôme Durain, Mme Jacqueline Eustache-Brinio, MM. Jean-Luc Fichet, Pierre Frogier, Mmes Françoise Gatel, Marie-Pierre de la Gontrie, M. François Grosdidier, Mme Muriel Jourda, MM. Patrick Kanner, Éric Kerrouche, Jean-Yves Leconte, Sébastien Leroux, Henri Leroy, Mme Brigitte Lherbier, MM. Didier Marie, Hervé Marseille, Jean Louis Masson, Mme Marie Mercier, MM. Thani Mohamed Soilihi, Alain Richard, Simon Sutour, Mmes Lana Tetuanui, Catherine Troendlé, M. Dany Wattebled.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} législ.) : 539, 609 et T.A. 92

Sénat : 314 et 397 (2017-2018)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	5
EXPOSÉ GÉNÉRAL	7
I. LES RÉSULTATS CONTRASTÉS DE L'ACTUEL MODE D'ÉLECTION DES REPRÉSENTANTS FRANÇAIS AU PARLEMENT EUROPÉEN	10
A. LA DÉFINITION DU MODE DE SCRUTIN DES ÉLECTIONS EUROPÉENNES : UNE COMPÉTENCE PARTAGÉE ENTRE L'UNION EUROPÉENNE ET LES ÉTATS MEMBRES	10
1. <i>Les compétences de l'Union européenne : le nombre de députés européens et les grands principes de leur élection</i>	10
2. <i>Les compétences des États membres : les paramètres des élections européennes</i>	12
B. LE DÉCOUPAGE DU TERRITOIRE FRANÇAIS EN HUIT CIRCONSCRIPTIONS INTERRÉGIONALES : DES RÉSULTATS MITIGÉS	13
1. <i>Le choix de créer huit circonscriptions interrégionales pour les élections européennes</i>	13
2. <i>Des résultats mitigés</i>	15
II. LE PROJET DE LOI : LA RÉAFFIRMATION DE L'IMPORTANCE DES ÉLECTIONS EUROPÉENNES ET LA RÉFORME DES CAMPAGNES OFFICIELLES À LA RADIO ET À LA TÉLÉVISION	17
A. UNE CIRCONSCRIPTION ÉLECTORALE UNIQUE POUR RÉAFFIRMER L'IMPORTANCE DES ENJEUX EUROPÉENS	17
1. <i>La circonscription électorale unique, une réforme déjà adoptée par le Sénat</i>	17
2. <i>Diverses modifications induites par la création d'une circonscription électorale unique</i>	18
3. <i>Un contexte européen particulier : prendre acte du Brexit, relancer l'Union européenne</i>	21
B. LA RÉFORME DES CAMPAGNES OFFICIELLES À LA RADIO ET À LA TÉLÉVISION : UNE EXIGENCE CONSTITUTIONNELLE	24
1. <i>La réforme de la campagne officielle des élections européennes</i>	25
2. <i>La réforme de la campagne officielle des élections législatives</i>	27
III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION : L'ADOPTION DU PROJET DE LOI, SOUS RÉSERVE DE L'AJUSTEMENT DES TEMPS D'ÉMISSION DES CAMPAGNES OFFICIELLES	30
A. UN PROJET DE LOI RENFORÇANT LE PLURALISME DES ÉLECTIONS EUROPÉENNES ET CONFÉRANT UNE GRANDE RESPONSABILITÉ AUX PARTIS ET GROUPEMENTS POLITIQUES	30
1. <i>La circonscription électorale unique et le maintien du seuil d'éligibilité à 5 % des suffrages exprimés</i>	30
2. <i>La question ouverte du droit de présentation des listes de candidats</i>	33
3. <i>La responsabilité des partis et groupements politiques</i>	34
B. LES INCONVÉNIENTS DES ÉVENTUELLES ALTERNATIVES À LA CIRCONSCRIPTION ÉLECTORALE UNIQUE	35
1. <i>La création de treize circonscriptions régionales</i>	35
2. <i>La création d'une circonscription unique, dotée de sections régionales</i>	37
3. <i>La création d'une circonscription métropolitaine et d'une circonscription ultramarine</i>	38

C. DES AJUSTEMENTS APPORTÉS À L'ORGANISATION DES CAMPAGNES OFFICIELLES À LA RADIO ET À LA TÉLÉVISION.....	41
1. <i>La campagne officielle des élections européennes</i>	41
2. <i>La campagne officielle des élections législatives</i>	43
EXAMEN DES ARTICLES	47
• <i>Article 1^{er}</i> (art. 4 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen) Circonscription unique pour l'élection des représentants français au Parlement européen	47
• <i>Article 2</i> (art. 19 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen) Règles d'organisation de la campagne officielle des élections européennes à la radio et à la télévision	56
• <i>Article 2 bis</i> (art. L. 167-1 du code électoral) Règles d'organisation de la campagne officielle des élections législatives à la radio et à la télévision	67
• <i>Article 3</i> (art. 19-1 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen) Règles du plafonnement des dépenses électorales et de leur remboursement forfaitaire pour les élections européennes	77
• <i>Article 3 bis</i> (art. 19-2 [nouveau] de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen) Transparence des dépenses électorales engagées par les partis et groupements politiques en soutien d'une liste de candidats aux élections européennes	84
• <i>Article 4</i> (art. 1 [abrogé], 2, 3, 3-1, 9, 16, 20, 24, 24-1 et 25 et tableau annexé de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen ; art. 15 et annexe 2 de la loi n° 2003-327 du 11 avril 2003 relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen ainsi qu'à l'aide publique aux partis politiques) Règle de constitution des listes aux élections européennes et modalités de remplacement des députés européens - Règle d'âge en cas d'égalité des suffrages - Délai d'examen des comptes de campagne - Diverses coordinations	87
• <i>Article 5</i> (art. 26 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen ; art. 12 de la loi n° 2016-1048 du 1 ^{er} août 2016 rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales) Coordinations outre- mer	94
• <i>Article 6</i> (art. 11 et 35 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique) Contenu des déclarations d'intérêts des représentants français au Parlement européen	96
• <i>Article 7</i> Modalités d'entrée en vigueur - Listes transnationales au sein d'une circonscription paneuropéenne	98
EXAMEN EN COMMISSION.....	105
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES	129
ANNEXE.....	131
TABLEAU COMPARATIF	139
ANNEXE AU TABLEAU COMPARATIF	165
AMENDEMENTS NON ADOPTÉS PAR LA COMMISSION	167

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Réunie le mercredi 4 avril 2018 sous la présidence de **M. Philippe Bas**, président, la commission des lois a examiné le rapport de **M. Alain Richard** et établi son texte sur **le projet de loi n° 314 (2017-2018) relatif à l'élection des représentants au Parlement européen**, adopté par l'Assemblée nationale le 20 février 2018 après engagement de la procédure accélérée.

Ce texte poursuit deux **objectifs principaux** : créer une **circonscription électorale unique** pour l'élection des représentants français au Parlement européen, d'une part, et **réformer l'organisation des campagnes officielles à la radio et à la télévision** pour les élections européennes et législatives, d'autre part.

La commission des lois a souscrit à ces deux objectifs, tout en adoptant douze amendements, dont neuf de son rapporteur, afin de préciser certaines dispositions du projet de loi.

- La circonscription électorale unique pour l'élection des représentants français au Parlement européen

Depuis 2003, les représentants français au Parlement européen sont élus dans **huit circonscriptions interrégionales**.

Ces circonscriptions n'ont toutefois pas permis de renforcer le lien de proximité entre les députés européens et leurs électeurs, notamment parce qu'elles ne correspondent à aucune réalité administrative ou géographique.

En conséquence, **l'article 1^{er} du projet de loi vise à créer une circonscription électorale unique pour les élections européennes**, ce qui représenterait un triple avantage d'après le Gouvernement : recentrer la campagne électorale sur les principaux enjeux de l'Union européenne, renforcer la lisibilité du scrutin et accentuer le caractère pluraliste de ces élections.

Au terme d'un débat nourri, la commission des lois a approuvé la création de cette circonscription nationale unique.

Elle a examiné avec attention la possibilité de créer deux circonscriptions, l'une métropolitaine, l'autre ultramarine, mais a conclu qu'un tel dispositif pourrait soulever des difficultés au regard du principe constitutionnel d'égalité devant le suffrage.

À l'initiative de son rapporteur, la commission des lois a supprimé un article devenu obsolète de la loi du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen, mettant ainsi en œuvre la volonté du Sénat de recenser puis d'abroger les dispositions législatives inutiles (**article 4 du projet de loi**).

Adoptant deux amendements identiques de MM. Jean-Pierre Grand et Jean Louis Masson, **la commission a supprimé la référence à l'élection des représentants au Parlement européen sur des listes transnationales au sein d'une circonscription européenne (article 7)**, constatant qu'une telle disposition relevait de l'Union européenne et serait donc dépourvue de portée normative dans le seul droit français.

- La réforme des campagnes audiovisuelles officielles pour les élections européennes et les élections législatives

Les campagnes officielles se matérialisent par des **clips de courte durée** enregistrés par les candidats et diffusés sur certaines chaînes du service public de radio ou de télévision (France 2, France 3, France 24, France Inter, etc.).

Dans sa décision n° 2017-651 QPC du 31 mai 2017, le Conseil constitutionnel a censuré le régime applicable aux élections législatives, estimant que les temps d'émission accordés étaient « *manifestement hors de proportion avec la participation des partis et groupements politiques à la vie démocratique de la Nation* ».

Le législateur doit donc intervenir pour réformer la campagne officielle des élections législatives (article 2 bis) mais également celle des élections européennes (article 2), qui répond à des règles comparables.

La commission a approuvé le dispositif du projet de loi, qui vise notamment à mieux refléter la représentativité des différents partis et groupements politiques et à confier au Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) une « *fraction corrective* » lui permettant de corriger d'éventuels déséquilibres.

Sur proposition de son rapporteur, **la commission a renforcé ce mécanisme correctif en autorisant le CSA à ouvrir**, en plus de l'heure initialement prévue, **un maximum de 30 minutes d'émissions supplémentaires** pour renforcer le pluralisme de la campagne officielle des élections européennes.

Elle n'a pas étendu cette mesure aux élections législatives, le Sénat respectant traditionnellement une certaine réserve concernant les dispositions spécifiques à l'Assemblée nationale.

Enfin, la commission des lois a veillé à **la prise en compte des spécificités des outre-mer** dans les règles d'envoi et de diffusion des clips de campagne, notamment en raison des décalages horaires.

La commission des lois a adopté le projet de loi ainsi modifié.

« Il appartient à notre Parlement (européen) de jouer un rôle d'impulsion dans la construction de l'Europe. Cela est particulièrement vrai à un moment où (...) l'Europe a d'abord besoin d'un complément de solidarité. Ce nouveau Parlement permettra aux voix de tous les citoyens de la Communauté de s'exprimer sur la scène européenne. »

Simone Veil, discours lors de la première session du Parlement européen, 17 juillet 1979

Mesdames, Messieurs,

Votre commission est saisie du projet de loi relatif à l'élection des représentants au Parlement européen (n° 314, 2017-2018), adopté par l'Assemblée nationale le 20 février 2018 après engagement de la procédure accélérée.

Ce projet de loi poursuit deux objectifs, soumis à l'approbation de votre commission : revenir à une circonscription électorale unique pour les élections européennes, d'une part, et réformer l'organisation des campagnes officielles à la radio et à la télévision pour les élections européennes et les élections législatives, d'autre part.

Débatte des modalités d'élection des parlementaires européens conduit à jeter un regard sur la genèse et le développement de cette institution depuis le début de la construction européenne.

Le Parlement européen est une des originalités de cette construction politique singulière qu'est l'Union européenne : une union conclue par accord international de nations démocratiques souveraines mais exerçant en leur nom un grand nombre de pouvoirs propres. C'est en associant une assemblée plurinationale d'élus à la décision finale que s'exercent ces compétences partagées entre l'Union européenne et les États membres, ce qu'on ne retrouve à l'heure présente dans aucune autre institution internationale.

Ce schéma institutionnel « type » vît le jour dès la création de la première « communauté européenne », la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier (CECA) instituée en 1952 par le traité de Paris du 18 avril 1951, avec une Commission (alors appelée Haute Autorité) en charge de l'initiative et de la conduite des projets communs, un Conseil des ministres arrêtant les décisions au nom des États membres, une Assemblée parlementaire délibérant sur les principaux enjeux de l'institution et une Cour de Justice appelée à trancher les litiges nés de l'application du traité.

Après l'étape de l'Euratom, seconde communauté spécialisée dans l'énergie atomique, le traité de Rome du 25 mars 1957 a consacré ce système de répartition des pouvoirs, qui a ensuite connu un long processus de développement marqué d'étapes novatrices mais aussi de crises, jusqu'à l'époque actuelle.

Pendant toute la première phase de ce développement, l'Assemblée parlementaire des communautés est désignée au second degré : elle émane des parlements nationaux, issus du vote direct des citoyens. Elle ne détient que des attributions limitées, recevant communication des décisions adoptées par les autres institutions européennes et adoptant des avis et rapports. Toutefois, au terme de bien des débats, le traité de Rome a stipulé dans son article 137 que « l'Assemblée parlementaire composée de représentants des peuples des États réunis dans la Communauté exerce les pouvoirs de délibération et de contrôle qui lui sont attribués ». Dans l'article suivant, il prévoit une formule temporaire maintenant l'élection des parlementaires au second degré, dans l'attente de l'adoption d'un acte conjoint créant les bases d'un régime électoral approprié.

Malgré des initiatives instantes des membres de l'Assemblée, marquées dès 1960 par l'adoption d'un ensemble de résolutions de principe, les divergences de vues entre États membres autour du thème central de l'intégration politique ou, comme on disait alors, de la « supranationalité », ont conduit à prolonger cette période d'attente, qui incita l'Assemblée parlementaire à envisager, début 1969, de saisir la Cour de Justice de la carence du Conseil des ministres à appliquer le traité.

La réunion des chefs d'État et de Gouvernement à La Haye en décembre 1969 répondit à sa manière à cette alerte en demandant au Conseil des ministres de se saisir de la question et d'élaborer une proposition d'organisation de l'élection des parlementaires européens.

Cette élaboration avançait lentement, dans un climat politique européen en évolution, jusqu'à un sommet de Paris en 1974 qui invita formellement l'Assemblée parlementaire à formuler une proposition devant être soumise au Conseil des ministres pour l'année 1976. L'adoption de l'acte électoral fut acquise le 20 septembre 1976.

Le débat sur l'adoption de cette réforme fut quelque peu influencé par les divergences qui se poursuivaient au sein de la vie politique française sur les conceptions globales de l'Europe, entre « l'Europe des patries » et une Europe à destin fédéral. Une partie des compromis alors trouvés, notamment au sein de la majorité gouvernementale de l'époque, se retrouvent dans le texte en vigueur aujourd'hui et dont la modification est l'objet du projet de loi.

C'est ainsi que la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen est restée, jusqu'à aujourd'hui, dans un texte séparé du code électoral. La loi de 1977 prenait d'ailleurs soin de ne pas reconnaître un statut plein de parlementaires aux députés européens ; de même, elle comporte toujours une disposition énonçant que « *ce mode d'élection ne peut être modifié qu'en vertu d'une nouvelle loi* », l'intention sous-jacente étant d'affirmer une pleine souveraineté nationale face à la suprématie de la norme européenne.

Une fois élu au suffrage universel direct (1979), le Parlement européen a acquis, au fil de la pratique et surtout des traités, sa place entière comme composante du système de décision communautaire.

Après de longs débats institutionnels et plusieurs compromis entre les parties prenantes de l'Union européenne, le traité d'Amsterdam (1997) confère au Parlement une « co-décision » de principe, qui le place sur un pied d'égalité avec le Conseil des ministres pour l'adoption des directives et des règlements. Le traité de Lisbonne (2007) parachève cette évolution en étendant à la quasi-totalité des actes décisionnels le pouvoir d'approbation du Parlement européen. Cette assemblée est ainsi devenue un pilier central de la construction européenne, alors même que la perception que les citoyens ont de son rôle reste imprécise, comme l'attestent des taux de participation généralement inférieurs à ceux des élections nationales.

Cette évolution connaît une nouvelle étape avec l'émergence du « *spitzenkandidat* », principe qui permet aux partis politiques européens d'influer sur la nomination du président de la Commission européenne.

Relevant la faible influence de cette procédure lors de l'échéance de 2009, marquée par la reconduction de M. José Manuel Barroso, les partis politiques européens décident en 2014 de soumettre aux électeurs, dans tous les pays où se présentent leurs partis membres, un candidat choisi par eux pour la fonction de président de la Commission. Cette tentative rencontre alors l'assentiment des membres du Conseil européen, qui proposent en effet la candidature de M. Jean-Claude Juncker, « *spitzenkandidat* » du Parti populaire européen (PPE), arrivé nettement en tête lors des élections européennes.

Il reste à apprécier si ce dernier développement est promis à se renouveler et s'il se conforme à la bonne répartition des pouvoirs dans l'architecture démocratique de l'Union européenne.

I. LES RÉSULTATS CONTRASTÉS DE L'ACTUEL MODE D'ÉLECTION DES REPRÉSENTANTS FRANÇAIS AU PARLEMENT EUROPÉEN

Depuis 2003, les représentants français au Parlement européen sont élus dans **huit circonscriptions interrégionales**, comme l'autorise le droit communautaire.

La création de ces circonscriptions poursuivait des objectifs légitimes comme la volonté de rapprocher les députés européens de leurs électeurs. Quinze ans plus tard, **ses résultats sont toutefois contrastés**, les huit « euro-régions » ne correspondant à aucune réalité administrative ou géographique.

A. LA DÉFINITION DU MODE DE SCRUTIN DES ÉLECTIONS EUROPÉENNES : UNE COMPÉTENCE PARTAGÉE ENTRE L'UNION EUROPÉENNE ET LES ÉTATS MEMBRES

Si le nombre de députés européens est fixé par un acte de l'Union européenne, les États membres disposent d'une large marge de manœuvre pour définir leur mode d'élection (nombre de circonscriptions électorales, règles pour la constitution des listes de candidats, *etc.*).

1. Les compétences de l'Union européenne : le nombre de députés européens et les grands principes de leur élection

Le Parlement européen compte **751 membres** qui représentent les citoyens européens, conformément à l'article 10 du traité sur l'Union européenne (TUE). Ils sont répartis en **8 groupes politiques** transnationaux organisés par affinités politiques¹.

Les groupes politiques du Parlement européen

Groupes politiques	Nombre de membres
Parti populaire européen (PPE)	219
Alliance progressiste des socialistes et démocrates (S&D)	187
Conservateurs et réformistes européens (ECR)	71
Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe (ALDE)	68
Verts / Alliance libre européenne (Verts / ALE)	52
Gauche unitaire européenne/Gauche verte nordique (GUE /NGL)	51
Europe de la liberté et de la démocratie directe (EFDD)	44
Europe des Nations et des Libertés (ENF)	34
Non-inscrits	21
Sièges vacants	4

Source : Parlement européen

¹ Un groupe politique étant composé d'au moins 25 membres, élus dans au moins un quart des États membres (article 32 du règlement intérieur du Parlement européen).

Le nombre de sièges attribués à chaque État membre est compris entre 6 (Chypre, Estonie, Luxembourg, Malte) et 96 (Allemagne). Il est fixé selon une méthode de représentation « *proportionnelle dégressive* », qui favorise les pays les moins peuplés¹.

La France élit ainsi 74 députés européens (soit un pour 900 833 habitants), quand l'Espagne en comprend 54 (soit un pour 859 971 habitants) et le Danemark 13 (soit un pour 438 532 habitants)².

Depuis le traité de Rome du 25 mars 1957, le droit communautaire prévoit l'élaboration d'une « *procédure uniforme* » pour l'élection des députés européens. Cette procédure doit être adoptée par le Conseil de l'Union européenne³, à l'unanimité de ses membres et avec l'approbation du Parlement européen⁴.

Faute d'accord entre les États membres, le Conseil de l'Union européenne a suivi les préconisations du groupe de travail présidé par le doyen Georges Vedel en 1972⁵ et s'est limité à définir des « *principes communs* » régissant les élections européennes.

Tous les députés européens sont ainsi élus au **suffrage universel direct, libre et secret, pour un mandat de cinq ans**⁶. Leur mode d'élection doit respecter les grandes caractéristiques fixées par **l'acte électoral du 20 septembre 1976**⁷, à savoir :

- un scrutin de liste de type proportionnel, les États membres étant autorisés à accepter les votes uniques transférables⁸ ou les votes préférentiels⁹ ;

- la faculté pour les États de plafonner les dépenses électorales des candidats et de fixer un seuil minimal pour l'attribution des sièges (« seuil d'éligibilité »), qui « *ne doit pas être fixé au niveau national à plus de 5 % des suffrages exprimés* » ;

¹ Cette méthode de représentation concilie deux principes : la proportionnalité (plus un État est peuplé, plus il a de parlementaires européens) et la dégressivité (plus un État est peuplé, plus le nombre de ses députés européens par rapport à son nombre d'habitants est faible).

² Source : Rapport sur la composition du Parlement européen fait par Mme Danuta Maria Hübner et M. Pedro Silva Pereira au nom de la commission des affaires constitutionnelles du Parlement européen, 26 janvier 2018. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : www.europarl.europa.eu.

³ Le Conseil de l'Union européenne est composé des ministres représentant chaque État membre. Il se distingue du Conseil européen, qui comprend son président, les chefs d'État ou de Gouvernement des États membres et le président de la Commission européenne.

⁴ Article 223 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

⁵ Rapport du groupe ad hoc pour l'examen du problème de l'accroissement des compétences du Parlement européen, 25 mars 1972, consultable à l'adresse suivante : www.cvce.eu.

⁶ Article 14 du traité sur l'Union européenne (TUE).

⁷ Acte du Conseil de l'Union européenne portant élection des membres du Parlement européen au suffrage universel direct.

⁸ Pratique en Irlande et à Malte, le vote unique transférable autorise l'électeur à préciser le candidat auquel son vote doit être transféré lorsque son « premier choix » a déjà été élu.

⁹ Appliqué dans 17 des 28 États membres, le vote préférentiel permet à l'électeur d'exprimer des préférences entre les candidats de la liste et donc de modifier l'ordre de cette dernière.

- la possibilité pour les États, « en fonction de leurs spécificités nationales », de « constituer des **circonscriptions** pour l'élection au Parlement européen ou (de) prévoir d'autres subdivisions électorales, sans porter globalement atteinte au caractère proportionnel du mode de scrutin ».

Depuis le traité de Maastricht du 7 février 1992, les listes de candidats aux élections européennes peuvent comporter des personnes issues d'un autre État membre, à l'instar du Finlandais Ari Vatanen (2004) ou de l'Allemand Daniel Cohn-Bendit (2009)¹ qui se sont présentés aux élections européennes sur le territoire français.

2. Les compétences des États membres : les paramètres des élections européennes

Le droit européen laisse une **grande marge de manœuvre aux États membres** pour définir les paramètres des élections européennes, dans le respect des « *principes communs* » précités.

Les États sont notamment chargés de définir le nombre de circonscriptions électorales, les règles relatives à la constitution des listes de candidats, à l'organisation et au financement de la campagne électorale et au seuil d'éligibilité.

En France, ces règles sont fixées par **la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977**².

Le mode d'élection des représentants français au Parlement européen

Paramètres	Élections européennes organisées en France
Mode de scrutin	Scrutin proportionnel avec des listes bloquées
Nombre de circonscriptions électorales	8 circonscriptions interrégionales
Constitution des listes de candidats	. Respect du principe de parité . Présence d'un nombre de candidats double du nombre de sièges à pourvoir dans la circonscription
Seuil d'éligibilité	5 % des suffrages exprimés (calculés au niveau de chaque circonscription)
Plafond des dépenses électorales	1,265 million d'euros pour chaque liste
Seuil minimal pour bénéficier du remboursement forfaitaire des dépenses de campagne	3 % des suffrages exprimés

Source : Commission des lois du Sénat

¹ Avant que M. Daniel Cohn-Bendit n'obtienne la nationalité française en 2015.

² Loi relative à l'élection des représentants au Parlement européen.

Dès lors, le cadre d'élection des députés européens diffère d'un État membre à l'autre¹. **En ce qui concerne le périmètre des circonscriptions, les États ont opté pour trois types de découpages électoraux.**

Vingt-et-un pays organisent les élections européennes dans une **circonscription électorale unique**, couvrant l'ensemble de leur territoire. Il s'agit surtout de pays de moins de 20 millions d'habitants (Autriche, Danemark, Hongrie, Pays-Bas, *etc.*) mais aussi de l'Espagne².

Trois États ont adopté un système mixte (Allemagne, Pologne, Italie) : les suffrages sont décomptés au niveau national mais des dispositifs sont prévus pour prendre en compte les spécificités régionales. En **Italie**, le quotient électoral³ est calculé à l'échelle nationale mais les sièges sont ensuite répartis entre les listes à l'intérieur de cinq circonscriptions pluri-régionales⁴. En **Allemagne**, les partis peuvent déposer des listes de candidats au niveau national ou au niveau des Länder⁵, ce qui permet notamment à la *Christlich-Soziale Union in Bayern* (CSU) de présenter des candidats en Bavière.

Enfin, **quatre États** ont mis en place des **circonscriptions électorales régionales ou interrégionales** : l'**Irlande** (trois circonscriptions), la **Belgique** (quatre circonscriptions), la **France** (huit circonscriptions) et le **Royaume-Uni** (douze circonscriptions).

B. LE DÉCOUPAGE DU TERRITOIRE FRANÇAIS EN HUIT CIRCONSCRIPTIONS INTERRÉGIONALES : DES RÉSULTATS MITIGÉS

1. Le choix de créer huit circonscriptions interrégionales pour les élections européennes

En 1977, le législateur français avait créé une **circonscription électorale unique** pour l'élection des députés européens au suffrage universel direct à compter de 1979⁶.

¹ Voir l'annexe pour une étude comparative des modes d'élection des députés européens dans les vingt-huit États membres.

² Chaque parti ou groupement politique espagnol peut toutefois demander que, dans les communautés autonomes, ses bulletins de vote ne mentionnent que les candidats qui en sont issus (article 222 de la loi organique du 19 juin 1985 fixant le régime électoral général).

³ Égal au nombre de voix recueillies sur le nombre de sièges à pourvoir, le quotient électoral détermine les suffrages qu'une liste doit obtenir pour bénéficier d'un siège au Parlement européen.

⁴ Si la liste d'un parti recueille un nombre de voix insuffisant pour obtenir un siège dans une circonscription régionale, ses voix sont reportées vers la circonscription dans laquelle le parti a recueilli la majorité relative des suffrages.

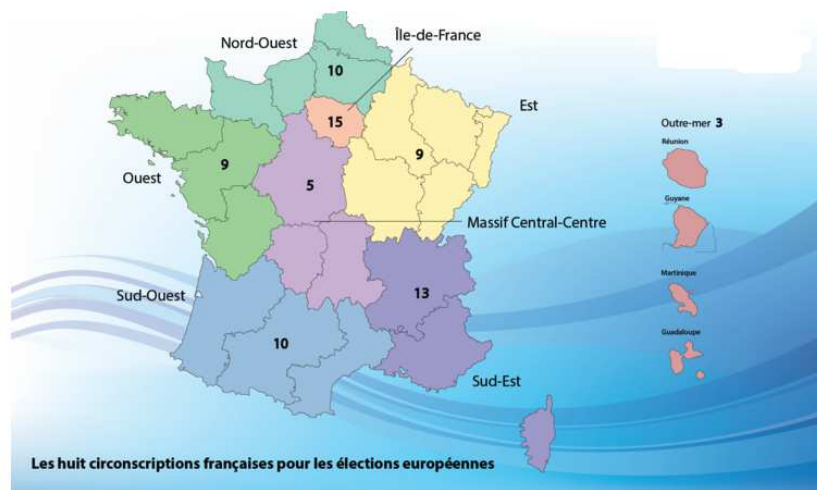
⁵ Les suffrages obtenus par les listes nationales et régionales d'un même parti étant agrégés au niveau national.

⁶ Loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants à l'Assemblée des communautés européennes (version initiale).

D'après notre ancien collègue Christian Bonnet, alors ministre de l'intérieur, « le Gouvernement a pensé que le cadre national pouvait seul, dans un tel scrutin, (...) permettre aux élus de représenter le peuple français dans sa totalité sans que se développent des forces centrifuges sur lesquelles il me semble inutile d'insister ici »¹.

Mis en œuvre à cinq reprises (1979, 1984, 1989, 1994 et 1999), ce mode de scrutin a été **modifié en 2003² avec la création de huit circonscriptions interrégionales³**.

Le nombre de sièges à pourvoir dans les circonscriptions interrégionales (exemple des élections européennes de 2014)



Source : www.touteurope.eu

Depuis 2007⁴, la circonscription **outre-mer** est divisée en **trois sections électorales** (sections Atlantique, océan Indien et Pacifique), dans l'objectif de mieux représenter ces territoires.

Dans l'esprit du législateur, la création des huit circonscriptions interrégionales poursuivait **quatre objectifs** :

- **réduire le taux d'abstention observé lors des élections européennes**, qui était passé de 39,3 % en 1979 à 53,2 % en 1999 ;

- « **territorialiser** » le scrutin pour rapprocher les députés européens de leurs électeurs. Comme l'a souligné notre ancien collègue

¹ Compte rendu intégral de l'Assemblée nationale du 21 juin 1977 (première séance).

² Loi n° 2003-327 du 11 avril 2003 relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen ainsi qu'à l'aide publique aux partis politiques.

³ Un décret déterminant, avant le scrutin, les sièges à pourvoir dans chacune des circonscriptions interrégionales, proportionnellement à leur population et selon la règle du plus fort reste.

⁴ Loi n° 2007-224 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer. Voir le commentaire de l'article 1^{er} pour plus de précisions sur ces sections électorales.

Patrice Gélard¹, ces huit circonscriptions avaient pour objet « *d'accrocher le député européen à un territoire* » et de mettre fin à son « *anonymat* »² ;

- **mieux prendre en compte la diversité géographique de la France**, les formations politiques constituant des listes de candidats qui ne témoignent « *pas toujours du réel souci de représentation des territoires et révé(lant) souvent une surreprésentation des élus parisiens* »³ ;

- éviter que les élections européennes ne servent à exprimer un « *vote d'humeur sur la politique du Gouvernement en place plutôt (qu'à) choisir (les) représentants au Parlement européen* »⁴.

Ces huit circonscriptions interrégionales correspondent à des zones géographiques continues mais **ne reprennent aucune circonscription électorale ni aucun découpage administratif préexistants**, ni avant ni après la nouvelle carte régionale issue de la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015⁵.

Pour M. Nicolas Sarkozy, alors ministre de l'intérieur, ce découpage se justifiait par la nécessité de concilier deux « *exigences contradictoires* » : « *l'existence de circonscriptions à taille humaine pour favoriser le rapprochement des citoyens et de leurs élus, mais de circonscriptions dont le poids démographique est suffisant pour garantir un mode de scrutin à la proportionnelle* »⁶.

Aussi, **chaque circonscription interrégionale devait-elle être suffisamment grande pour compter plus de deux députés européens** et préserver le caractère « *globalement* » proportionnel du scrutin, conformément à l'article 2 de l'acte électoral du 20 septembre 1976.

2. Des résultats mitigés

Les huit circonscriptions interrégionales n'ont pas permis de réduire le **taux d'abstention, qui dépend principalement de facteurs exogènes au découpage électoral** (perception des enjeux européens, contexte politique, personnalité des candidats, etc.).

Le taux d'abstention aux élections européennes a d'ailleurs augmenté entre 1979 et 1999 (circonscription électorale unique) mais également entre 2004 et 2009 (circonscriptions interrégionales).

¹ Alors rapporteur de la commission des lois du Sénat.

² Rapport n° 192 (2002-2003) fait au nom de la commission des lois du Sénat sur le projet de loi relatif à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen ainsi qu'à l'aide publique aux partis politiques, p. 21. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <https://www.senat.fr/rap/102-192/102-1921.pdf>.

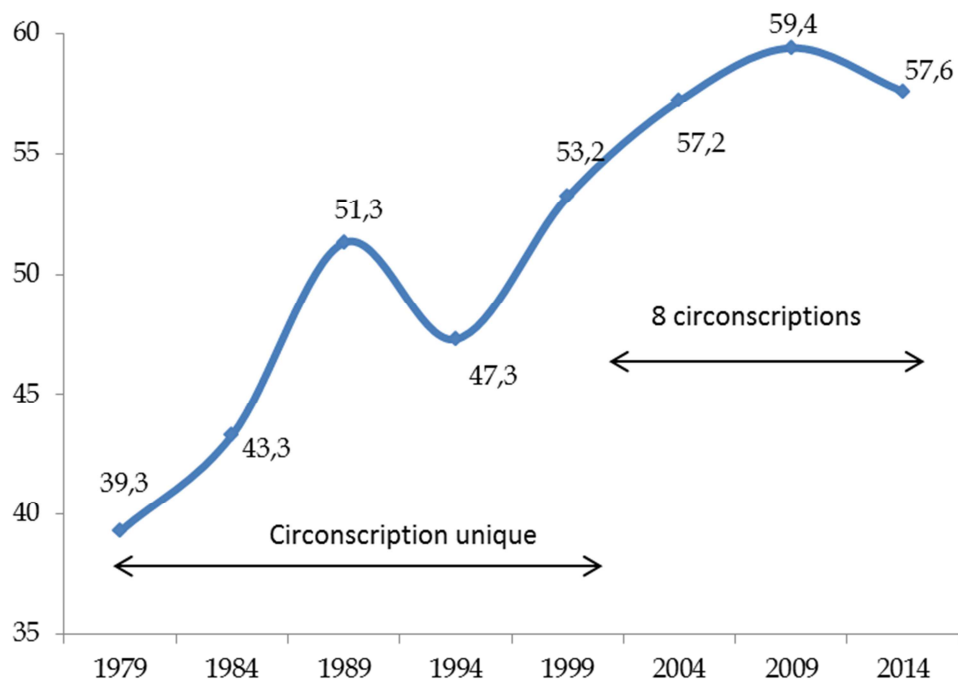
³ Rapport n° 192 (2002-2003), op.cit. p. 23.

⁴ Rapport n° 192 (2002-2003), op. cit., p. 23.

⁵ Loi relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral.

⁶ Compte rendu intégral de la séance du Sénat du 4 mars 2003.

Évolution du taux d'abstention pour l'élection des représentants français au Parlement européen (en % du nombre d'électeurs inscrits)



Source : commission des lois du Sénat, à partir des données du ministère de l'intérieur

Plus globalement, le découpage du territoire français en huit circonscriptions interrégionales ne semble pas avoir renforcé le lien de proximité entre les députés européens et leurs électeurs, notamment parce que ces « euro-régions » ne correspondent à aucune réalité sociologique, territoriale, économique ou administrative.

Notre collègue Jean-Marie Vanlerenberghe affirmait d'ailleurs dès 2010 que ces circonscriptions s'apparentaient au « *Canada Dry* : cela ressemble à de la proximité ; cela a le goût de la proximité ; mais ce n'est pas de la proximité ! (...) Comment, quand on est de Bastia ou d'Ajaccio, par exemple, s'adresser aux électeurs de Lyon alors que les médias, les journaux, qu'il s'agisse de la presse écrite ou de la presse audiovisuelle, n'ont pas les mêmes zones de diffusion ? Il y a là une impossibilité matérielle de communiquer, sauf à disposer de moyens financiers considérables pour diffuser des lettres d'information »¹.

De même, notre collègue député Alain Tourret, rapporteur du présent projet de loi au nom de la commission des lois de l'Assemblée nationale, rappelle que les huit circonscriptions interrégionales n'ont **pas mis fin aux « parachutages » de candidats**. Certains d'entre eux « n'ont pas d'attache dans la circonscription où ils sont élus, en raison des modalités d'élaboration des listes par les partis (...). Le prétendu ancrage territorial des députés européens est

¹ Compte rendu intégral de la séance du Sénat du 23 juin 2010.

également démenti avec force lorsque l'on constate que certains députés européens élus dans une circonscription en 2004 ont été réélus dans une autre en 2009 ou en 2014 »¹.

Enfin, ce découpage électoral **ne renforce pas le caractère pluraliste des élections européennes**, les petites formations politiques rencontrant des difficultés à mobiliser les moyens nécessaires pour mener campagne dans chacune des circonscriptions interrégionales ; et l'application de la répartition des sièges à la plus forte moyenne dans des circonscriptions désignant pour la plupart de 8 à 10 élus instaure un handicap pour les listes recueillant entre 5 et 10 % des suffrages exprimés.

II. LE PROJET DE LOI : LA RÉAFFIRMATION DE L'IMPORTANCE DES ÉLECTIONS EUROPÉENNES ET LA RÉFORME DES CAMPAGNES OFFICIELLES À LA RADIO ET À LA TÉLÉVISION

Le projet de loi transmis au Sénat poursuit deux objectifs : créer une circonscription électorale unique pour les élections européennes, d'une part, et réformer l'organisation des campagnes officielles à la radio et à la télévision pour les élections européennes et les élections législatives, d'autre part.

A. UNE CIRCONSCRIPTION ÉLECTORALE UNIQUE POUR RÉAFFIRMER L'IMPORTANCE DES ENJEUX EUROPÉENS

1. La circonscription électorale unique, une réforme déjà adoptée par le Sénat

L'article 1^{er} du projet de loi tend à créer une **circonscription unique** pour l'élection des représentants français au Parlement européen, ce qui présenterait un **triple avantage** selon le Gouvernement.

Tout d'abord, ce régime électoral accentuerait **le caractère pluraliste des élections européennes**, constat corroboré par les simulations de votre rapporteur (*voir infra*).

Il faciliterait, en outre, « **l'eupéanisation** » de la **campagne électorale**, dont les débats pourraient se concentrer sur les principaux enjeux de l'Union européenne (renforcement de « l'Europe de la défense » et de « l'Europe sociale », gestion de la crise migratoire, consolidation de l'union économique et monétaire, *etc.*).

¹ Rapport n° 609 déposé le 31 janvier 2018 sur le présent projet de loi au nom de la commission des lois de l'Assemblée nationale, p. 16. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.assemblee-nationale.fr/15/pdf/rapports/r0609.pdf>.

Devant l'Assemblée nationale, Mme Jacqueline Gourault, ministre auprès du ministre d'État, ministre de l'intérieur, a ainsi déclaré : « *en tant que citoyenne de l'Europe "et" élue locale, je suis depuis longtemps convaincue que la circonscription nationale est la meilleure solution. Elle est la meilleure car elle permettra de proposer aux Français des débats clairs, avec des options nettes sur la confrontation des projets européens* »¹.

Enfin, la création d'une circonscription unique **renforcerait la lisibilité des élections européennes**. Or, « *le lien entre les électeurs et les élus sera(it) d'autant plus fort qu'il ne sera(it) pas obéré par un découpage opaque pour les citoyens* ». De même, ce nouveau mode de scrutin permettrait de « *se conformer à l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi consacré par le Conseil constitutionnel* »².

Dans son avis sur le projet de loi, le Conseil d'État a rappelé que « *le choix d'une circonscription unique, qui correspond d'ailleurs au choix retenu par la grande majorité des États membres de l'Union européenne, ne méconnaît aucune disposition du droit de l'Union et ne pose pas de question de constitutionnalité* »³.

Ce choix reprend d'ailleurs la **proposition de loi n° 132 (2009-2010) de notre collègue Yvon Collin et de plusieurs sénateurs membres du groupe du Rassemblement Démocratique et Social Européen (RDSE)**⁴, que le Sénat avait adoptée le 23 juin 2010 avant qu'elle ne fût rejetée par l'Assemblée nationale le 28 mars 2013.

La création d'une circonscription électorale unique ne remettrait pas en cause les autres grandes caractéristiques des élections européennes, notamment le seuil d'éligibilité (5 % des suffrages exprimés) et le seuil d'accès au remboursement forfaitaire des dépenses électorales (3 %).

2. Diverses modifications induites par la création d'une circonscription électorale unique

Le plafond des dépenses électorales pour les élections européennes s'élève aujourd'hui à **1,265 million d'euros pour chaque liste de candidats se présentant dans l'une des huit circonscriptions interrégionales**.

¹ *Compte rendu intégral de l'Assemblée nationale du 13 février 2018 (première séance).*

² *Étude d'impact du projet de loi, p. 10. En matière électorale, le Conseil constitutionnel a mentionné la nécessité de respecter le principe d'intelligibilité de la loi dans sa décision n° 2003-468 DC du 3 avril 2003, Loi relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen ainsi qu'à l'aide publique aux partis politiques.*

³ *Conseil d'État, avis n° 393955 du 21 décembre 2017.*

⁴ *Proposition de loi rétablissant une circonscription unique pour l'élection des représentants français au Parlement européen, consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/leg/tas09-132.pdf>.*

Il se décompose ainsi :

- 1,15 million d'euros euros prévus par l'article 19-1 de la loi n° 77-729 précitée du 7 juillet 1977¹ ;

- une majoration de 10 % (soit 115 000 euros) autorisée par le décret n° 2009-370 du 1^{er} avril 2009².

Tirant les conséquences de la création d'une circonscription électorale unique, **l'article 3 du projet de loi tend à fixer ce plafond à 9,2 millions d'euros.**

Ce montant correspondrait à une multiplication par huit du plafond de 1,15 million d'euros de l'actuel article 19-1 de la loi n° 77-72 précitée du 7 juillet 1977³. Il supposerait néanmoins la **suppression de la majoration de 10 %** qui avait été autorisée par le pouvoir réglementaire en 2009⁴.

Selon l'étude d'impact, ce choix « *se justifie par la double détermination du Gouvernement à s'engager dans la voie d'une **maîtrise des dépenses publiques** et à subordonner les conditions de financement de la vie politique à une exigence d'**exemplarité renforcée*** ». En outre, lors des élections européennes de 2014, une seule liste de candidats avait atteint le plafond des dépenses électorales : la liste du Front national dans la circonscription Sud-Est.

Ainsi fixé, le plafond de dépenses des élections européennes représenterait 55 % du plafond du premier tour de l'élection présidentielle.

Les frais de transport aérien, maritime et fluvial exposés par les candidats « *au départ et à destination* » **des collectivités territoriales d'outre-mer et de la Nouvelle-Calédonie** seraient intégrés au plafond des dépenses électorales, qui pourrait augmenter, en conséquence, de 2 % (soit 184 000 euros)⁵.

Les partis et groupements politiques seraient toujours autorisés à soutenir une ou plusieurs listes de candidats aux élections européennes⁶. La transparence de ces flux financiers ou de ces « concours en nature » (prêt d'équipements, mise à disposition de personnels, etc.) serait toutefois renforcée : ils devraient faire l'objet d'une « *présentation détaillée* » en annexe du compte de campagne.

¹ Loi relative à l'élection des représentants au Parlement européen.

² Décret portant majoration du plafond des dépenses électorales.

³ Loi relative à l'élection des représentants au Parlement européen.

⁴ Décret n° 2009-370 du 1^{er} avril 2009 portant majoration du plafond des dépenses électorales.

⁵ Cette majoration du plafond des dépenses électorales pour les frais de transport ultramarins conduirait, de facto, à augmenter le remboursement forfaitaire de l'État, qui peut atteindre jusqu'à 47,5 % du plafond des dépenses électorales. Le taux de remboursement applicable au plafond des dépenses électorales resterait inchangé mais le montant du plafond augmenterait, tout comme le montant du remboursement forfaitaire.

⁶ Lors des élections européennes de 2014, plus de 60 % des recettes des candidats ont été apportées par des partis ou groupements politiques, soit 51 % sous forme de prêts et 9 % sous forme de concours en nature ou de versements financiers. Voir le commentaire de l'article 3 bis.

De même, les partis et groupements concernés auraient l'obligation de communiquer à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) « *les pièces comptables et justificatives nécessaires* » pour apprécier l'exactitude de ces transferts financiers ou concours en nature (**article 3 bis du projet de loi**). Ce dispositif s'inspire du droit applicable à l'élection présidentielle, qui a été déclaré conforme à la Constitution en avril 2016¹.

En cas de contestation des élections européennes devant le Conseil d'État (juge de l'élection), la CNCCFP examinerait le compte de campagne des candidats dans un délai de quatre mois à compter de la date limite de dépôt du compte, contre deux mois aujourd'hui (**article 4 du projet de loi**)².

Ce délai supplémentaire permettrait notamment à la CNCCFP de faire face à **l'accroissement du volume des comptes de campagne** et d'échanger plus longuement avec les candidats dont le compte est examiné (principe du contradictoire).

Par ailleurs, **une liste de candidats aux élections européennes devrait désormais comporter autant de noms qu'il y a de sièges à pourvoir** (soit 74 noms en l'état du droit communautaire), sans qu'il soit nécessaire d'ajouter des candidats supplémentaires³ (**article 4 du projet de loi**).

Enfin, la commission des lois de l'Assemblée nationale a souhaité **inverser la règle de séniorité pour les élections européennes** : en cas d'égalité des suffrages entre plusieurs listes, serait élu le candidat appartenant à la liste dont la moyenne d'âge est la moins élevée⁴ (**même article 4 du projet de loi**).

Une disposition similaire avait été adoptée par le Sénat lors de l'examen du projet de loi relatif à l'égalité et à la citoyenneté⁵. Le Conseil constitutionnel l'avait toutefois censurée pour un motif de forme, non de fond : elle constituait, en l'espèce, un cavalier législatif⁶.

¹ Conseil constitutionnel, 21 avril 2016, Loi organique de modernisation des règles applicables à l'élection présidentielle, décision n° 2016-729 DC.

² En l'absence de contestation des élections européennes, la CNCCFP conserverait un délai de six mois à compter du dépôt du compte de campagne pour se prononcer.

³ Alors, qu'en l'état du droit, une liste déposée dans une des circonscriptions interrégionales doit comporter un nombre de candidats égal au double du nombre de sièges à pourvoir, voire au triple dans la circonscription ultramarine. Voir le commentaire de l'article 4.

⁴ Amendements identiques de M. Alain Tourret, rapporteur, et de Mme Cécile Untermaier (groupe Nouvelle gauche).

⁵ Loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté.

⁶ Conseil constitutionnel, 26 janvier 2017, Loi relative à l'égalité et à la citoyenneté, décision n° 2016-745 DC.

3. Un contexte européen particulier : prendre acte du *Brexit*, relancer l'Union européenne

La création d'une circonscription électorale unique pour les élections européennes s'inscrit dans **un contexte plus large de relance de l'Union européenne** après l'annonce du retrait du Royaume-Uni d'ici le 29 mars 2019 (*Brexit*).

La relance du projet européen se traduit notamment par les **consultations citoyennes**, organisées sur proposition de la France.

Les consultations citoyennes : replacer les citoyens au cœur de l'Europe

Entre avril et octobre 2018, une **consultation en ligne** sera ouverte sur des thèmes clefs comme « *la prospérité et l'emploi en Europe* », « *l'Europe dans le monde* », « *l'innovation en Europe* », etc.¹

Elle sera complétée par des **journées d'échanges** mobilisant différents acteurs comme les collectivités territoriales, les associations, les établissements scolaires et d'enseignement supérieur, les réseaux consulaires, etc. Parmi les États membres, seule la Hongrie a refusé de participer à cette initiative française.

Ces consultations doivent **alimenter le Conseil européen de décembre 2018**. Comme l'a souligné M. Jean Asselborn, ministre des affaires étrangères du Luxembourg, le 19 janvier dernier, « *face aux défis politiques d'envergure et à une méfiance grandissante du public à l'égard de l'Union européenne et de ses institutions, il est important de renforcer le dialogue avec les citoyens et de concevoir des politiques au service de ces derniers* ».

Le Président de la République a également proposé de mobiliser les 73 sièges de député européen laissés vacants par le *Brexit* pour créer une **circonscription paneuropéenne dès les prochaines élections de mai 2019**.

Concrètement, chaque électeur disposerait de deux voix : l'une pour élire les députés européens dans son État, l'autre pour élire les députés européens dans la circonscription transnationale. Sur le plan juridique, il serait nécessaire de modifier l'acte électoral du 20 septembre 1976, voire les traités européens².

D'après Mme Sabine Thillaye, présidente de la commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale, cette proposition poursuit trois objectifs : « ***créer un espace politique européen, qui fait aujourd'hui cruellement défaut et qui dépasserait le strict cadre des États membres ; rapprocher les citoyens des institutions européennes par une nouvelle approche de ce scrutin ; inciter les citoyens à voir ce qui fonctionne ailleurs*** »³.

Dans ce contexte, **l'article 7** précise que le projet de loi entrerait en vigueur à l'occasion des élections européennes de mai 2019, « *sans préjudice de*

¹ En France, cette consultation en ligne sera ouverte début avril 2018 sur le site www.touteurope.eu.

² La modification de l'acte électoral comme des traités de l'Union européenne nécessitant l'accord de tous les États membres (et l'avis conforme du Parlement européen pour l'acte électoral). Voir le commentaire de l'article 7.

³ Compte rendu intégral de la séance de l'Assemblée nationale du mercredi 14 février 2018.

l'application des dispositions prises par les autorités compétentes de l'Union européenne organisant, le cas échéant, l'élection de représentants au Parlement européen sur des listes transnationales au sein d'une circonscription européenne ».

Le 7 février 2018, le Parlement européen s'est toutefois opposé à la création d'une circonscription transnationale (368 voix contre 274) et a proposé, à l'inverse :

- de « mettre en réserve » 46 des 73 sièges britanniques, en prévision d'un éventuel élargissement de l'Union européenne ;

- et de redistribuer les 27 sièges restants à quatorze États membres. **Selon cette proposition du Parlement européen, qui doit encore être adoptée par le Conseil européen, le France élirait 79 députés, soit cinq de plus qu'aujourd'hui.**

**Composition du Parlement européen après le Brexit
(proposition des députés européens, 7 février 2018)**

États membres	Nombre de sièges (évolution par rapport à la composition actuelle)
Allemagne	96 (-)
Autriche	19 (+1)
Belgique	21 (-)
Bulgarie	17 (-)
Chypre	6 (-)
Croatie	12 (+1)
Danemark	14 (+1)
Espagne	59 (+5)
Estonie	7 (+1)
Finlande	14 (+1)
France	79 (+5)
Grèce	21 (-)
Hongrie	21 (-)
Irlande	13 (+2)
Italie	76 (+3)
Lettonie	8 (-)
Lituanie	11 (-)
Luxembourg	6 (-)
Malte	6 (-)
Pays-Bas	29 (+3)
Pologne	52 (+1)
Portugal	21 (-)
République tchèque	21 (-)
Roumanie	33 (+1)
Slovaquie	14 (+1)
Slovénie	8 (-)
Suède	21 (+1)
Total des sièges	705 (- 46)

Source : Parlement européen

D'après les informations recueillies par votre rapporteur, le Conseil européen devrait statuer sur cette question pendant sa session de juin prochain et le Parlement européen pourrait être de nouveau saisi lors de sa session estivale.

Enfin, le principe de *spitzenkandidat* (ou « candidat tête de liste ») fait aujourd'hui débat. Il suppose que les chefs d'État et de Gouvernement des États membres prennent en compte les résultats des élections européennes de 2019 pour nommer le prochain président de la Commission européenne¹.

Expérimenté en 2014, ce processus avait conduit à la nomination de M. Jean-Claude Juncker, candidat désigné par la formation ayant obtenu la majorité de sièges au Parlement européen, le Parti populaire européen (PPE)².

En France, le *spitzenkandidat* d'une liste de candidats aux élections européennes peut figurer sur les affiches de campagne et les professions de foi mais pas sur le bulletin de vote, l'article R. 30 du code électoral précisant que « les bulletins ne peuvent pas comporter d'autres noms de personne que celui du ou des candidats ou de leurs remplaçants éventuels »³.

Aujourd'hui, faire figurer le nom du *spitzenkandidat* sur un bulletin de vote constituerait ainsi une irrégularité. Dans un cas comparable⁴, le Conseil d'État n'a toutefois pas annulé l'élection, considérant que les électeurs n'avaient pas été induits en erreur et donc que la sincérité du scrutin n'avait pas été altérée⁵.

En outre, un bulletin de vote pour les élections européennes peut toujours comporter le nom d'un parti transnational soutenant la liste (Parti populaire européen, Parti socialiste européen, Alliance des libéraux et des démocrates pour l'Europe, etc.).

¹ Sur le plan juridique, le *spitzenkandidat* est fondé sur l'article 17 (paragraphe 7) du traité sur l'Union européenne (TUE) qui précise : « en tenant compte des élections au Parlement européen, et après avoir procédé aux consultations appropriées, le Conseil européen, statuant à la majorité qualifiée, propose au Parlement européen un candidat à la fonction de président de la Commission. Ce candidat est élu par le Parlement européen à la majorité des membres qui le composent ».

² En amont des élections européennes, les autres candidats proposés par les politiques européens étaient Martin Schulz (Parti socialiste européen, PSE) Guy Verhofstadt (Alliance des libéraux et des démocrates pour l'Europe, ALDE), José Bové et Ska Keller (Parti vert européen) et Alexis Tsipras (Gauche unie européenne).

³ Par dérogation, le bulletin de vote peut comporter, pour les élections locales, le nom du candidat pressenti pour présider l'organe délibérant de la collectivité territoriale, même lorsqu'il se présente dans une autre circonscription électorale.

⁴ En 2015, la liste du Front national aux élections régionales d'Ile-de-France s'intitulait « Liste Front national présentée par Marine Le Pen », alors que cette dernière n'était pas candidate dans cette région.

⁵ Conseil d'État, 11 mai 2016, Renouvellement du conseil régional d'Ile-de-France, affaire n° 395546.

B. LA RÉFORME DES CAMPAGNES OFFICIELLES À LA RADIO ET À LA TÉLÉVISION : UNE EXIGENCE CONSTITUTIONNELLE

Le projet de loi vise également à réformer l'organisation des campagnes officielles à la radio et à la télévision pour les élections européennes (**article 2**) et législatives (**article 2 bis**).

Comme l'a souligné le Conseil d'État, « *la mise à disposition des listes de candidats des antennes du service public de la communication audiovisuelle constitue un mode de propagande électorale qui n'est désormais ni le plus moderne, ni le plus influent dans la campagne électorale* »¹, surtout depuis l'émergence des réseaux sociaux.

Ces campagnes officielles constituent toutefois une **garantie de pluralisme politique**. Leurs coûts étant intégralement pris en charge par l'État, elles donnent l'occasion à des partis et groupements politiques de petite taille de s'exprimer sur les chaînes du service public, souvent à des heures de grande écoute.

Les campagnes officielles à la radio et à la télévision

Ces campagnes se déroulent par des **clips de courte durée enregistrés par les candidats et diffusés à la radio et à la télévision pendant la campagne électorale officielle**² sur certaines chaînes des sociétés nationales de programme (service public)³, à savoir :

- pour **France Télévisions** : France 2, France 3, Franceinfo, France Ô, Outre-mer 1^{er} ;
- pour **Radio France** : France Inter ;
- pour **France Médias Monde** : France 24 et Radio France Internationale (RFI).

La durée de ces clips de campagne est définie par la loi ; leurs conditions de production, de programmation et de diffusion sont déterminées par le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), après consultation des présidents de France Télévisions, de Radio France et de France Médias Monde.

Le CSA met à la disposition des candidats les moyens techniques nécessaires pour réaliser leurs clips (équipes et matériels de tournage, cellules de postproduction, etc.).

Les campagnes officielles se distinguent du contrôle des temps de parole et d'antenne, que le CSA exerce sur l'ensemble des chaînes de radio et de télévision pour s'assurer du traitement équitable de l'ensemble des candidats dans les six semaines qui précèdent le scrutin⁴.

¹ Avis n° 393955 du 21 décembre 2017.

² Dans l'exemple des élections européennes, la campagne officielle s'ouvre le deuxième lundi qui précède le scrutin.

³ Le périmètre exact de ces chaînes est fixé par les cahiers des charges des sociétés nationales de programme, eux-mêmes définis par décret et après avis du Conseil supérieur de l'audiovisuel (articles 16, 44 et 48 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, dite « loi Léotard »).

⁴ Voir le commentaire de l'article 2 pour plus de précisions sur le contrôle des temps de parole et d'antenne des candidats à une élection.

Dans sa décision du 31 mai 2017, le Conseil constitutionnel a censuré les règles de répartition des clips de campagne à la radio et à la télévision pour les élections législatives. « *Manifestement hors de proportion avec la participation de(s) partis et groupements à la vie démocratique de la Nation* »¹, elles étaient contraires aux principes de pluralisme et d'égalité devant le suffrage.

Si le Conseil constitutionnel a émis une « *réserve transitoire* » permettant la tenue de la campagne officielle des élections législatives de 2017², le législateur doit intervenir rapidement pour éviter tout vide juridique.

1. La réforme de la campagne officielle des élections européennes

En l'état du droit, la répartition des clips de campagne à la radio et à la télévision pour les élections européennes est calculée à partir de deux « **fractions** »³ :

a) **une heure** par chaîne de radio et de télévision⁴ répartie de manière égalitaire entre les partis et groupements politiques qui répondent à deux critères : ils ne sont pas représentés par un groupe parlementaire à l'Assemblée nationale ou au Sénat⁵ et ils présentent des listes de candidats dans au moins cinq des huit circonscriptions interrégionales (**fraction n° 1**).

Lors des élections européennes de 2014, 21 partis ou groupements politiques ont bénéficié de 2 minutes 52 secondes sur chaque chaîne de la campagne officielle pour diffuser leurs clips⁶ ;

b) **deux heures** par chaîne réparties de manière égalitaire entre les partis et groupements politiques représentés par un groupe parlementaire à l'Assemblée nationale ou au Sénat (**fraction n° 2**).

Six formations politiques ont bénéficié de cette fraction lors des élections européennes de 2014 ; chacune s'est vu octroyer un « *temps d'émission* » de 20 minutes par chaîne⁷.

Au regard de la jurisprudence constitutionnelle, le droit en vigueur applicable à la campagne audiovisuelle officielle des élections européennes soulève **deux difficultés**.

¹ Conseil constitutionnel, 31 mai 2017, Association En marche ! [Durée des émissions de la campagne électorale en vue des élections législatives], décision n° 2017-651 QPC.

² Voir le commentaire de l'article 2 bis pour plus de précisions sur cette « *réserve transitoire* ».

³ Le droit en vigueur prévoyant une fraction complémentaire (fraction n° 1 bis) pour la circonscription outre-mer et les programmes qui y sont diffusés (voir le commentaire de l'article 2).

⁴ Suivant le périmètre susmentionné des chaînes de radio et de télévision participant aux campagnes officielles (France 2, France 3, Franceinfo, etc.).

⁵ Pour mémoire, le seuil pour former un groupe parlementaire est de 15 élus à l'Assemblée nationale et 10 élus au Sénat.

⁶ Dont le Front national, Lutte ouvrière, le Mouvement démocrate, Debout la République, le Nouveau parti anticapitaliste, l'Alliance royale, etc.

⁷ Union des démocrates et indépendants, Les Verts, Front de gauche, Parti socialiste, Union pour un mouvement populaire et Parti radical de gauche.

En premier lieu, les écarts sont substantiels entre les partis et groupements politiques non représentés par un groupe parlementaire (fraction n° 1) et ceux qui le sont (fraction n° 2), ce qui **rend plus difficile l'émergence de formations politiques non représentées au Parlement**. Aussi, pour les élections européennes de 2014, le Parti radical de gauche a-t-il obtenu 20 minutes de clips par chaîne, contre 2 minutes 52 secondes pour Debout la République.

En second lieu, l'application du principe d'égalité (et non d'équité) pour les fractions nos 1 et 2 **ne reflète pas suffisamment la représentativité des différents partis et groupements politiques**. En 2014, le Mouvement démocrate ou Lutte ouvrière ont bénéficié du même temps d'émission que le Parti pirate ou l'Alliance écologiste indépendante.

Par suite, **l'article 2 du projet de loi** vise à réformer la campagne officielle à la radio et à la télévision pour les **élections européennes**, afin de traiter de manière plus équitable les listes de candidats.

Le temps imparti serait désormais divisé en trois fractions : 3 minutes pour chacune des listes de candidats (**fraction n° 1**), 2 heures réparties par les présidents de groupe parlementaire à l'Assemblée nationale et au Sénat, au prorata de leur nombre de députés ou de sénateurs (**fraction n° 2**), et une heure « corrective » allouée par le Conseil supérieur de l'audiovisuel (**fraction n° 3**).

**Organisation de la campagne officielle pour les élections européennes
(projet de loi)**

	Temps imparti	Bénéficiaires	Modalités de répartition
Fraction n° 1	3 minutes par bénéficiaire	Toutes les listes de candidats	Répartition égalitaire entre les bénéficiaires
Fraction n° 2	2 heures au total	Partis et groupements désignés par les présidents de groupe parlementaire à l'Assemblée nationale et au Sénat	Répartition aux présidents de groupe, au prorata de leur nombre de députés ou de sénateurs PUIS répartition libre aux partis et groupements politiques
Fraction n° 3	1 heure au total	Toutes les listes de candidats	Répartition assurée par le CSA selon trois critères : . la répartition déjà effectuée pour la fraction n° 2 ; . la contribution des listes et des partis ou groupements politiques qui les soutiennent à l'animation du débat électoral ; . la représentativité des listes, avec 3 sous-critères : résultats obtenus lors des dernières élections européennes par les listes ou les partis et groupements politiques qui les soutiennent, résultats obtenus aux plus récentes élections et indications de sondages d'opinion

Contrairement au droit en vigueur, la fraction n° 2 prendrait en compte le poids relatif des groupes parlementaires de l'Assemblée nationale et du Sénat, dans une logique de répartition équitable (et non égalitaire) du temps d'émission.

La fraction n° 3 permettrait au Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) de « corriger » d'éventuels déséquilibres entre les listes de candidats aux élections européennes. D'une durée d'une heure, elle serait répartie selon trois critères :

- **la répartition déjà effectuée au titre de la fraction n° 2**, qui relèverait de la responsabilité des présidents de groupe de l'Assemblée nationale et du Sénat ;

- la contribution des listes de candidats et des partis ou groupements politiques qui les soutiennent à **l'animation du débat électoral**. Lors des auditions de votre rapporteur, les représentants du CSA ont précisé que ce critère serait évalué à partir d'éléments concrets comme le nombre d'interviews et d'articles parus dans la presse, la présence dans les meetings, les reprises sur les réseaux sociaux, *etc.* ;

- **la représentativité des listes de candidats, appréciée à partir de trois sous-critères** : résultats obtenus par les candidats de la liste ou les partis et groupements politiques qui la soutiennent lors des dernières élections européennes, résultats obtenus lors des « *plus récentes élections* » et indications des sondages d'opinion.

Ces critères et sous-critères s'inspirent largement de ceux applicables au temps de parole et au temps d'antenne de l'élection présidentielle¹, **déclarés conformes à la Constitution en avril 2016**².

Suffisamment précis, ces éléments d'appréciation permettraient d'assurer une « **équité actualisée** » entre les listes de candidats aux élections européennes.

2. La réforme de la campagne officielle des élections législatives

Les règles de la campagne audiovisuelle officielle pour les élections législatives présentaient les **mêmes difficultés**, ayant abouti à leur abrogation par le juge constitutionnel.

Selon ces dispositions, la durée d'émission était organisée en **deux fractions**, ainsi allouées pour le premier tour : 7 minutes par chaîne

¹ Article 3 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel, qui mentionne : la contribution de chaque candidat à l'animation du débat électoral, les résultats obtenus aux plus récentes élections et les indications de sondages d'opinion.

² Conseil constitutionnel, 21 avril 2016, Loi organique de modernisation des règles applicables à l'élection présidentielle, décision n° 2016-729 DC.

pour les formations politiques non représentées par un groupe parlementaire à l'Assemblée nationale et auxquelles au moins 75 candidats se rattachent (**fraction n° 1**) et 3 heures à répartir entre les formations disposant d'un groupe à l'Assemblée (**fraction n° 2**)¹. Au second tour, la durée la fraction n° 1 était réduite à 5 minutes et celle de la fraction n° 2 à une heure trente.

Cette répartition ayant été jugée contraire aux principes constitutionnels de pluralisme et d'égalité devant le suffrage², l'article 2 bis du projet de loi tend à la réformer³.

Certes, l'insertion d'une disposition relative aux élections législatives dans un texte sur les élections européennes peut être débattue. Néanmoins, le législateur se doit d'**intervenir avant le 30 juin 2018**⁴ pour **éviter tout vide juridique**, notamment si le Président de la République décidait de dissoudre l'Assemblée nationale.

D'un point de vue procédural, cette insertion paraît **respecter l'article 45 de la Constitution** dans la mesure où :

- la campagne audiovisuelle officielle des élections législatives présente un lien, même indirect, avec celle des élections européennes ;
- même en l'absence de lien indirect, le Conseil constitutionnel accepte qu'il soit dérogé à l'article 45 de la Constitution au bénéfice d'une disposition de remplacement d'un texte abrogé en vue d'« *assurer le respect* » des principes de valeur constitutionnelle⁵.

Comme pour les élections européennes, trois fractions seraient mises à la disposition des partis et groupements politiques pour diffuser leurs clips à la radio et à la télévision.

Pour le premier tour des élections législatives, ces fractions seraient allouées de la manière suivante : 7 minutes par chaîne pour les partis ou groupements auxquels se rattacheraient au moins 75 candidats (**fraction n° 1**), 2 heures réparties par les présidents des groupes parlementaires de l'Assemblée nationale, au prorata de leur nombre de députés (**fraction n° 2**), et une heure « corrective » attribuée par le Conseil supérieur de l'audiovisuel (**fraction n° 3**).

¹ Cette fraction de trois heures étant répartie à parité entre les groupes appartenant à la majorité sortante (1 heure 30) et ceux qui ne lui appartiennent pas (1 heure 30 également). La répartition est effectuée par les présidents de groupe et, à défaut d'accord, par le Bureau de l'Assemblée nationale.

² Conseil constitutionnel, décision n° 2017-651 QPC du 31 mai 2017, op.cit.

³ Cet article additionnel est issu d'un amendement du Gouvernement, adopté en séance publique par l'Assemblée nationale, avec l'avis favorable de M. Alain Tourret, rapporteur.

⁴ Outre une « réserve transitoire » garantissant le bon déroulement de la campagne officielle des élections législatives, le Conseil constitutionnel a en effet différé au 30 juin 2018 les effets de sa décision n° 2017-651 QPC du 31 mai 2017 (voir le commentaire de l'article 2).

⁵ Conseil constitutionnel, 9 octobre 2014, Loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, décision n° 2014-701 DC.

**Organisation de la campagne officielle pour le
premier tour des élections législatives
(projet de loi adopté par l'Assemblée nationale)**

	Temps imparti	Bénéficiaires	Modalités de répartition	Modifications par rapport à l'état du droit
Fraction n° 1	7 minutes par bénéficiaire	Tout parti ou groupement auquel se seraient rattachés au moins 75 candidats aux élections législatives	Répartition égalitaire	Un parti ou groupement politique représenté à l'Assemblée nationale bénéficierait de cette fraction
Fraction n° 2	2 heures au total	Partis et groupements de la fraction n°1 désignés par les présidents des groupes parlementaires de l'Assemblée nationale	Répartition aux présidents de groupe, au prorata de leur nombre de députés PUIS répartition libre aux partis et groupements politiques	. Sa durée totale serait réduite d'une heure ¹ ; . La répartition entre les groupes parlementaires serait fixée selon un critère arithmétique (nombre de députés)
Fraction n° 3	1 heure au total	Partis et groupements de la fraction n° 1	Répartition assurée par le CSA, selon trois critères : . la répartition déjà effectuée pour la fraction n° 2 ; . la contribution des partis et groupements politiques à l'animation du débat électoral ; . leur représentativité, avec 3 sous-critères : résultats obtenus lors des dernières élections législatives, résultats obtenus aux plus récentes élections et indications de sondages d'opinion.	Cette nouvelle fraction « <i>corrective</i> » serait créée pour prendre en compte la jurisprudence constitutionnelle

Source : commission des lois du Sénat

Au second tour des élections législatives, ces trois fractions seraient réparties de la même manière mais leur durée serait réduite : 5 minutes par bénéficiaire pour la fraction n° 1 (au lieu de 7 minutes), une heure pour la fraction n° 2 (au lieu de 2 heures) et trente minutes pour la fraction n° 3 (au lieu d'une heure).

¹ Heure qui serait « transférée » à la fraction n° 3 (« correctif CSA »).

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION: L'ADOPTION DU PROJET DE LOI, SOUS RÉSERVE DE L'AJUSTEMENT DES TEMPS D'ÉMISSION DES CAMPAGNES OFFICIELLES

Votre commission a adopté le projet de loi relatif à l'élection des représentants au Parlement européen, constatant qu'il permettrait de renforcer le caractère pluraliste de ce scrutin.

Soucieuse de garantir le traitement équitable des différents partis et groupements politiques, elle a ajusté le système proposé pour l'organisation de la campagne officielle à la radio et à la télévision.

A. UN PROJET DE LOI RENFORÇANT LE PLURALISME DES ÉLECTIONS EUROPÉENNES ET CONFÉRANT UNE GRANDE RESPONSABILITÉ AUX PARTIS ET GROUPEMENTS POLITIQUES

1. La circonscription électorale unique et le maintien du seuil d'éligibilité à 5 % des suffrages exprimés

La création d'une circonscription électorale unique **conforterait le caractère pluraliste des élections européennes** en assurant une meilleure représentation aux listes de candidats recueillant moins de 10 % des suffrages exprimés.

En effet, d'un point de vue mathématique, plus les circonscriptions électorales sont étendues, plus les effets du scrutin proportionnel sont importants.

D'après les simulations réalisées par votre rapporteur sur la base des résultats des élections européennes de 2014¹, l'organisation du scrutin dans une circonscription unique (et non dans huit circonscriptions interrégionales) aurait permis aux partis et groupements politiques ayant recueilli entre 5 et 10 % des suffrages exprimés de remporter cinq sièges de député européen supplémentaires.

¹ Ces simulations sont données à titre indicatif. Leur calcul repose nécessairement sur une hypothèse forte selon laquelle l'électeur ne modifie pas son vote en fonction de la personnalité des candidats. Il est ainsi présumé que, si l'électeur a voté, lors des élections européennes de 2014, pour la liste d'un parti ou groupement politique dans sa circonscription interrégionale, il aurait voté pour le même parti ou groupement dans une circonscription nationale.

**Simulation des résultats des élections européennes de 2014
en fonction du découpage des circonscriptions**

	Nombre de voix obtenues	%	Nombre de sièges		
			Huit circonscriptions (droit en vigueur)	Circonscription unique (projet de loi)	Évolution
Front national	4 712 461	24,86 %	24	22	- 2
Les Républicains	3 943 819	20,81 %	20	18	- 2
Parti socialiste - Parti radical de gauche	2 650 357	13,98 %	13	12	- 1
Union des démocrates et indépendants - Mouvement démocrate	1 884 565	9,94 %	7	9	+ 2
Les Verts	1 696 442	8,95 %	6	8	+ 2
Front de gauche ¹	1 252 730	6,61 %	4	5	+ 1
Seuil d'éligibilité de 5 % des suffrages exprimés					
Debout la France	724 441	3,82 %			
Nouvelle donne	549 734	2,90 %			
Nous citoyens	266 343	1,41 %			
Lutte ouvrière	222 491	1,17 %			
Parti chrétien démocrate	138 708	0,73 %			
Europe citoyenne	127 849	0,67 %			
Citoyens du vote blanc	110 090	0,58 %			
Union populaire républicaine	76 907	0,41 %			
Parti pirate	76 141	0,40 %			
Nouveau parti anticapitaliste	74 770	0,39 %			
Régionalistes	58 535	0,31 %			
Espéranto	31 369	0,17 %			
Féministes européennes en action	27 119	0,14 %			
Parti fédéraliste européen	17 812	0,09 %			
Europe décroissance	4 638	0,02 %			
Communistes (hors Front de gauche)	4 547	0,02 %			
Démocratie réelle	4 450	0,02 %			
Alliance royale	3 127	0,02 %			
Divers (plusieurs listes)	296 316	1,56 %			
TOTAL	18 955 761	100 %²	74	74	

Source : simulations du rapporteur

¹ Le Front de gauche ayant réuni, lors des élections européennes de 2014, le Parti de gauche et le Parti communiste français.

² Avec une marge d'erreur de 0,02 % due aux arrondis.

Dans ces conditions, votre commission n'a pas souhaité abaisser le seuil de voix à recueillir pour obtenir un siège de député européen (5 % des suffrages exprimés).

Le seuil d'éligibilité aux élections européennes : les éléments du débat

Bien que ce débat soit ancien, « *il ne faut pas confondre pluralisme et émiettement* », comme l'avait souligné en 1977 notre ancien collègue M. Christian Bonnet, alors ministre de l'intérieur : « *un seuil (d'éligibilité) inférieur à 5 % ne permettrait pas d'éliminer (...) les candidatures de formations politiques qui ne seraient vraiment pas représentatives* »¹.

De même, un **émiettement des représentants français au Parlement européen** pourrait nuire à leur capacité d'influence, qui est déjà « *considérablement affaiblie* » d'après un récent rapport de nos anciens collègues députés Christophe Caresche et Pierre Lequiller.

Citant la Fondation Robert Schuman, ils estiment que l'influence de la France au Parlement européen se situe « *au même niveau que la délégation espagnole et loin derrière les Polonais qui ont pourtant un tiers de députés en moins* »².

En outre, sur vingt-huit États membres, **neuf ont fixé leur seuil d'éligibilité à 5 % des suffrages exprimés (Roumanie, République Tchèque, Pologne, etc.)**, ce que permet le droit communautaire³.

Un seuil identique s'applique d'ailleurs à la plupart des scrutins de liste organisés en France⁴.

Sur le plan technique, **votre commission a abrogé l'article 1^{er} de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977, par cohérence avec la volonté du Sénat de supprimer les dispositions législatives devenues obsolètes ou inutiles (article 4 du projet de loi).**

Cet article de la loi du 7 juillet 1977 dispose, en effet, que « *le mode d'élection des représentants français au Parlement européen, tel qu'il est défini par la présente loi, ne pourra être modifié qu'en vertu d'une nouvelle loi* ».

En 1977, il s'agissait « *d'une garantie politique* » selon notre regretté collègue Serge Boucheny⁵, une rédaction de compromis, visant à préserver la souveraineté du législateur français quant à l'organisation de ce scrutin.

Cette disposition est toutefois devenue obsolète. L'Union européenne est désormais reconnue comme compétente pour déterminer les « *grands principes* » du mode d'élection des députés européens et, par définition, seul le législateur français peut modifier la loi du

¹ *Compte rendu intégral du Sénat de la séance du 29 juin 1977.*

² *Rapport d'information n° 3468 sur l'influence française au sein de l'Union européenne, déposé le 2 février 2016 au nom de la commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale, p. 25-28. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante :*

<http://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/europe/rap-info/i3468.pdf>.

³ *Article 3 de l'acte électoral du 20 septembre 1976.*

⁴ *Élections municipales dans les communes de 1 000 habitants et plus, élections régionales, élections territoriales de Guyane et de Martinique, élections des membres de l'Assemblée des Français de l'étranger (AFE), etc.*

⁵ *Compte rendu intégral du Sénat de la séance du 29 juin 1977.*

7 juillet 1977 en respectant les Actes européens qui en fixent le cadre en laissant une forte capacité d'adaptation aux législateurs nationaux.

Dès lors, toute nouvelle disposition affectant ce mode de scrutin supposerait un acte européen adopté selon la procédure fixée par le traité (donc acceptée par les autorités françaises), suivie d'une modification de la présente loi par le législateur français, sans nécessité d'une disposition législative particulière pour le rappeler.

Sur proposition de notre collègue Jean-Pierre Grand, votre commission a également avancé de deux semaines le délai imparti au Gouvernement pour publier le décret de convocation des élections européennes. Désormais, ce décret devrait être publié au moins sept semaines avant le scrutin (article 4 du projet de loi), soit le même délai que celui prévu pour les élections législatives et régionales¹.

Cet ajout de votre commission tend à tirer les conséquences de la possibilité ouverte aux électeurs de **s'inscrire sur les listes électorales jusqu'au sixième vendredi précédant le scrutin²**. Il apparaît en effet plus logique que les électeurs puissent encore s'inscrire sur les listes électorales après la publication du décret qui les convoque aux urnes.

2. La question ouverte du droit de présentation des listes de candidats

Votre rapporteur souhaite dès maintenant exprimer une préoccupation liée à ce changement du cadre géographique de l'élection.

Face aux dispositions assez libérales quant au financement des campagnes (remboursement pour les listes obtenant 3 % des suffrages exprimés, seuil peu dissuasif) et au vu de l'intérêt pour diverses causes d'un accès aux media publics dans une période d'intérêt renforcé du public, **le système français ne comporte aucun élément de prévention de la multiplication des listes dans un scrutin national à la proportionnelle.**

Ce qui constitue à la base un cadre favorable au pluralisme peut dériver vers une inflation de candidatures fondées sur une thématique limitée ou appuyées sur un noyau militant très restreint, provoquant une **perte de visibilité des listes ayant l'appui du plus grand nombre de citoyens** et décourageant la participation. Il a déjà été constaté en 2014 la présentation de 27 listes dans la circonscription d'Ile de France/Français de l'étranger, dont les 13 sièges à pourvoir donnaient une chance d'élection à partir de 5 à 6 % des suffrages exprimés.

¹ Articles L. 173 et L. 311 du code électoral.

² Alors, qu'auparavant, un électeur souhaitant participer à un scrutin devait solliciter son inscription sur les listes électorales au plus tard le 31 décembre de l'année précédente.

Loi n° 2016-1048 du 1^{er} août 2016 rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales.

Il est sans doute prématuré d'imaginer un cadre de présentation des listes imposant une représentativité minimale (parrainage d'un nombre déterminé d'élus ou de citoyens), système qui prévaut chez la plupart de nos partenaires européens, mais l'expérience du scrutin de 2019 pourrait conduire le législateur à aborder frontalement cette question, qu'ont traitée la plupart des nations européennes habituées au scrutin proportionnel.

Au sein de l'Union européenne, vingt-trois États exigent que les listes de candidats aux élections européennes procèdent au versement d'une caution financière ou soient parrainées par un nombre prédéfini d'élus ou de citoyens.

En Allemagne, une liste de candidats doit recueillir le soutien de cinq députés au niveau fédéral et de 4 000 citoyens ; en Italie, un parti non représenté au Parlement doit obtenir 30 000 parrainages citoyens.

En France, le nombre de listes aux élections européennes de 2019 pourrait dépasser la trentaine, ce qui représenterait selon votre rapporteur un véritable défi pour l'organisation et la lisibilité de la campagne électorale. Il ne lui a pas paru possible de construire *ex nihilo* un dispositif de filtrage sans une concertation assez étendue, mais il convient assurément que les formations politiques abordent ce problème à l'approche du choix possible de listes nationales pour l'élection d'une fraction de l'Assemblée au scrutin proportionnel.

3. La responsabilité des partis et groupements politiques

Dans une circonscription électorale unique, la constitution de la liste de candidats échoit directement aux **partis et groupements politiques**, dont le rôle est central.

Pour les élections européennes, il leur reviendrait la responsabilité de proposer des candidats :

- en capacité d'animer le débat à l'échelle nationale et de susciter l'intérêt des électeurs pour le scrutin ;

- conscients des spécificités du Parlement européen et souhaitant s'y investir. Comme l'ont souligné nos anciens collègues députés Christophe Caresche et Pierre Lequiller, « *le Parlement européen est un véritable " arbeitsparlament " , " parlement de travail " en allemand. La priorité y est donnée au travail de fond en commission, et l'influence des députés européens y est très directement liée à leur expertise technique* »¹ ;

¹ Rapport d'information n° 3468, op.cit., p. 25, qui mentionne notamment les postes de présidents de commission, de « coordinateurs » (chefs de file des groupes au Parlement européen) ou encore de « rapporteurs fictifs » (députés européens qui suivent les dossiers pour les groupes autres que celui du rapporteur).

- **représentant l'ensemble des territoires français.** Dès 2013, notre collègue député Alain Turret écrivait ainsi : « *une circonscription unique n'est pas un obstacle à la prise en compte de la diversité de notre territoire. La constitution de listes nationales peut parfaitement être effectuée en cherchant à représenter les différentes zones géographiques du pays* »¹.

En toute hypothèse, **la procédure de limitation du cumul des mandats² devrait avoir un impact positif sur la constitution des listes de candidats** : désormais, les candidats élus députés européens doivent obligatoirement démissionner du mandat incompatible qu'ils détenaient antérieurement (député, sénateur, membre d'un exécutif local, etc.)³. Il a donc été mis fin à la pratique consistant à être élu député européen puis à démissionner de ce mandat pour continuer à exercer des fonctions nationales acquises précédemment.

B. LES INCONVÉNIENTS DES ÉVENTUELLES ALTERNATIVES À LA CIRCONSCRIPTION ÉLECTORALE UNIQUE

Lors de ses travaux, votre rapporteur a examiné les avantages et les inconvénients de trois systèmes alternatifs à la création d'une circonscription électorale unique pour les élections européennes : l'instauration de treize circonscriptions régionales, le découpage de la circonscription unique en sections électorales et l'ajout d'une circonscription ultramarine.

Bien que ces trois systèmes alternatifs poursuivent des objectifs légitimes, aucun ne semble donner entière satisfaction.

1. La création de treize circonscriptions régionales

Dans ce système, treize circonscriptions régionales seraient créées en reprenant la délimitation opérée par la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015⁴, aujourd'hui codifiée à l'**article L. 4111-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT)**.

¹ Rapport n° 826 déposé le 20 mars 2013, au nom de la commission des lois de l'Assemblée nationale, sur la proposition de loi rétablissant une circonscription unique pour l'élection des représentants français au Parlement européen, p. 22. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/rapports/r0826.pdf>.

² Loi n° 2014-126 du 14 février 2014 interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de représentant au Parlement européen.

³ Cette démission doit être rendue, au plus tard, le trentième jour qui suit les élections européennes ou, en cas de contestation, à la date à laquelle le jugement confirmant ces élections est devenu définitif. À défaut, le mandat acquis à la date la plus ancienne prend fin de plein droit. Article 6 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977.

⁴ Loi relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral.

Deux aménagements seraient toutefois nécessaires : la Corse, dont la population est très inférieure au seuil donnant droit à l'attribution d'un seul siège¹, serait incluse dans la circonscription Provence-Alpes-Côte d'Azur ; les collectivités territoriales des outre-mer et la Nouvelle-Calédonie seraient réunies dans une même circonscription électorale.

Ce système **maintiendrait la « territorialisation » des élections européennes tout en renforçant la cohérence du découpage électoral** : les huit circonscriptions interrégionales seraient remplacées par des circonscriptions s'inspirant de réalités politiques et administratives, certes récentes mais consacrées.

Il rendrait toutefois plus difficile l'émergence de problématiques européennes dans la campagne électorale. De même, le mode d'élection des députés européens ne gagnerait pas en lisibilité.

Surtout, ce système mettrait en difficulté les partis ayant recueilli moins de 10 % des suffrages exprimés : il supposerait de rétrécir la taille des circonscriptions électorales par rapport au projet de loi (circonscription nationale unique, huit sièges de moins pour ces partis) mais également par rapport au droit en vigueur (huit circonscriptions interrégionales, trois sièges de moins).

Simulation des résultats des élections européennes de 2014 en fonction du découpage des circonscriptions

(pour les listes de candidats situées au-dessus du seuil d'éligibilité, 74 députés européens élus)

	Nombre de voix obtenues	%	Nombre de sièges		
			Huit circonscriptions (droit en vigueur)	Circonscription unique (projet de loi)	13 circonscriptions régionales
Front national	4 712 461	24,86 %	24	22	25
Les Républicains	3 943 819	20,81 %	20	18	21
Parti socialiste - Parti radical de gauche	2 650 357	13,98 %	13	12	14
Union des démocrates et indépendants - Mouvement démocrate	1 884 565	9,94 %	7	9	7
Les Verts	1 696 442	8,95 %	6	8	5
Front de gauche	1 252 730	6,61 %	4	5	2
Seuil d'éligibilité de 5 % des suffrages exprimés					

Source : simulations du rapporteur

¹ La Corse comptant un nombre d'habitants (327 283 personnes) inférieur au quotient électoral (930 764 habitants nécessaires pour obtenir un siège de député européen).

2. La création d'une circonscription unique, dotée de sections régionales

S'inspirant du mode de scrutin des élections régionales¹, ce système consisterait à créer une circonscription électorale unique, dotée de treize sections².

Concrètement, les voix seraient décomptées au niveau national ; puis les sièges seraient répartis entre les listes de candidats ayant recueilli au moins 5 % des suffrages exprimés. Les sièges attribués à chaque liste seraient ensuite répartis entre les sections régionales, au prorata des suffrages obtenus dans chaque région.

Ce système faciliterait l'affirmation des problématiques européennes dans la campagne électorale tout en préservant la « territorialisation » du scrutin.

Complexe à mettre en œuvre, il serait toutefois difficilement compréhensible pour les citoyens, ce qui pourrait représenter une difficulté au regard de la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Et, à la différence des élections régionales où sont représentées des « sections départementales » au sein de listes obtenant plusieurs dizaines de sièges, le faible nombre de sièges à répartir au sein des listes ne déboucherait pas nécessairement sur une représentation géographique équilibrée.

D'après les simulations de votre rapporteur, ce mode de scrutin **risquerait ainsi d'exclure de la représentation européenne les outre-mer**, dont le nombre de votants serait insuffisant pour obtenir un siège.

De même, certaines sections électorales comprendraient un nombre très faible de sièges, notamment les sections Normandie, Bourgogne-Franche-Comté (deux sièges chacune) et Centre-Val de Loire (un siège). À terme, une hausse de l'abstention dans ces sections pourrait les exclure de la représentation au Parlement européen.

¹ Articles L. 338 et L. 338-1 du code électoral.

² Selon le même découpage électoral que celui proposé dans le scénario précédent (création de treize circonscriptions régionales).

**Simulation des résultats des élections européennes de 2014
avec la création d'une circonscription comptant treize sections régionales**
(pour les listes de candidats situées au-dessus du seuil d'éligibilité, 74 députés européens élus)

	Front national	Les Républicains	PS-PRG	UDI - MODEM	Les Verts	Front de gauche	Total
Hauts-de-France	3	1	1	1	1	1	8
Normandie	1	1	0	0	0	0	2
Ile-de-France et Français de l'étranger	3	3	2	3	2	1	14
Grand Est	2	2	1	1	0	0	6
Bretagne	1	1	1	0	0	0	3
Pays de la Loire	1	1	1	1	1	0	5
Centre-Val de Loire	1	0	0	0	0	0	1
Bourgogne-Franche-Comté	1	1	0	0	0	0	2
Nouvelle Aquitaine	2	2	2	1	1	1	9
Auvergne-Rhône-Alpes	3	3	2	1	1	1	11
Occitanie	2	1	1	1	1	1	7
Provence-Alpes-Côte d'Azur et Corse	2	2	1	0	1	0	6
Outre-mer	0	0	0	0	0	0	0
Total	22	18	12	9	8	5	74

Source : simulations du rapporteur

La création de treize sections électorales introduirait, enfin, d'importants **biais de représentation**. À titre d'exemple, rien n'assurerait à une liste de candidats arrivée en tête dans une section d'y obtenir un siège de député européen, la répartition des sièges étant calculée en fonction des voix obtenues dans l'ensemble des sections.

3. La création d'une circonscription métropolitaine et d'une circonscription ultramarine

Une dernière hypothèse consisterait à créer deux circonscriptions : une circonscription métropolitaine (qui disposerait, en l'état du droit communautaire, de 71 sièges) et une circonscription ultramarine (3 sièges). La circonscription ultramarine pourrait être divisée, comme aujourd'hui, en trois sections électorales (sections Atlantique, océan Indien et Pacifique).

Par rapport à une circonscription électorale unique, ce système n'aurait que **peu d'impact sur le pluralisme politique** : d'après les simulations de votre rapporteur, Les Verts et l'UDI-MODEM perdraient chacun un siège, sièges qui seraient alloués au PS-PRG et aux Républicains.

**Simulation des résultats des élections européennes de 2014
avec la création d'une circonscription métropolitaine
et d'une circonscription ultramarine**

*(pour les listes de candidats situées au-dessus du seuil d'éligibilité,
74 députés européens élus)*

	Nombre de voix obtenues	%	Nombre de sièges		
			Circonscription unique (projet de loi)	Circonscription métropolitaine et circonscription ultramarine	Évolution
Front national	4 712 461	24,86 %	22	22	-
Les Républicains	3 943 819	20,81 %	18	19	+ 1
Parti socialiste - Parti radical de gauche	2 650 357	13,98 %	12	13	+ 1
Union des démocrates et indépendants - Mouvement démocrate	1 884 565	9,94 %	9	8	- 1
Les Verts	1 696 442	8,95 %	8	7	-1
Front de gauche	1 252 730	6,61 %	5	5	-
Seuil d'éligibilité de 5 % des suffrages exprimés					

Source : simulations du rapporteur

D'après notre collègue députée Ericka Bareigts, maintenir une circonscription ultramarine permettrait de **mieux prendre en compte les spécificités de ces territoires** considérés, à l'échelle européenne, comme des régions ultrapériphériques (RUP)¹ ou des pays et territoires d'outre-mer (PTOM)² :

*« Quelle sera la place des producteurs de bananes ou de sucre dans la politique agricole commune de demain ? (...) Comment les normes sanitaires et phytosanitaires seront-elles adaptées aux biens agricoles produits sous un climat tropical ? (...) **Plus que jamais, nos territoires (ultramarins) doivent être défendus avec force au sein des institutions européennes.** En effet, (...)*

¹ Reconnues par l'article 349 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), les régions ultrapériphériques (RUP) bénéficient d'un statut particulier prévoyant une application « différenciée » du droit communautaire. Entrent dans cette catégorie : la Guyane, la Guadeloupe, Saint-Martin, la Martinique, La Réunion et Mayotte.

² Conformément aux articles 198 à 204 du TFUE, les pays et territoires d'outre-mer (PTOM) bénéficient d'un régime d'association à l'Union européenne : le droit communautaire ne leur est pas applicable mais ils bénéficient de programmes de soutien économique, financier et social. Entrent dans cette catégorie : la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française, Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint Barthélemy, les Terres australes et antarctiques françaises et Wallis-et-Futuna.

nos camarades européens ne nous connaissent pas. Un Roumain, un Letton ou un Hongrois ne trouve aucune équivalence au concept de territoire d'outre-mer dans sa culture politique ni dans le droit de son pays »¹.

Ce mode de scrutin reviendrait toutefois à **dissocier complètement les outre-mer des autres territoires de la République**, ce qui n'apparaît pas opportun.

Comme le souligne l'étude d'impact, il pourrait « engendrer pour les populations outre-mer le sentiment de bénéficier d'un traitement politique différencié auquel elles n'aspirent pas nécessairement »². Lors des auditions de votre rapporteur, M. Younous Omarjee, député européen élu en 2014 dans la circonscription ultramarine, a d'ailleurs déclaré qu'il ne souhaitait pas être un « député européen qui ne serait pas sur le même pied d'égalité que les autres ».

À l'Assemblée nationale, Mme Jacqueline Gourault, ministre auprès du ministre d'État, ministre de l'intérieur, a également affirmé : « en termes juridiques, la création d'une circonscription pour l'outre-mer pourrait encourir un risque de censure par le Conseil constitutionnel au regard de son atteinte au principe d'égalité devant le scrutin »³. Interrogés par votre rapporteur, les représentants du ministère de l'intérieur ont indiqué qu'il leur semblait délicat sur le plan constitutionnel de distinguer, pour un même scrutin, les outre-mer du reste de la communauté française.

D'ailleurs, si le maintien d'une circonscription ultramarine était accepté, pourquoi ne pas accéder à des demandes similaires concernant les Français de l'étranger ou d'autres territoires pouvant se prévaloir de spécificités comme la Corse ?

L'inclusion des Français établis hors de France dans la circonscription ultramarine a d'ailleurs été envisagée en 2011 lors de l'examen du projet de loi relatif à l'élection des représentants au Parlement européen⁴. Or, pour citer le rapporteur de la commission des lois, notre collègue Antoine Lefèvre, cette solution « poserait un problème évident d'un point de vue symbolique, puisqu'elle pourrait sembler assimiler les collectivités territoriales d'outre-mer à des pays étrangers »⁵.

Enfin, le maintien d'une circonscription ultramarine ne refléterait qu'imparfaitement la diversité de ces territoires.

¹ Compte rendu intégral de l'Assemblée nationale du mardi 13 février 2018 (première séance).

² Étude d'impact du projet de loi, p. 13.

³ Compte rendu intégral de l'Assemblée nationale du mardi 13 février 2018 (deuxième séance).

⁴ Devenu la loi n° 2011-575 du 26 mai 2011 relative à l'élection des représentants au Parlement européen.

⁵ Rapport n° 470 (2010-2011) fait au nom de la commission des lois du Sénat sur le projet de loi relatif à l'élection des représentants au Parlement européen, p. 16.

Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/l10-470/l10-4701.pdf>.

À titre d'exemple, la Guyane et Saint-Pierre-et-Miquelon, qui appartiennent aujourd'hui à la section Atlantique, sont séparées de plus de 4 000 kilomètres et connaissent des problématiques sociales, économiques et migratoires bien différentes.

Jamais examinée par le Conseil constitutionnel, cette division de la circonscription outre-mer en **trois sections électorales** soulève également des **difficultés juridiques**. Outre sa complexité, elle induit des **écarts démographiques importants** : la population de la section Atlantique (1 090 062 d'habitants) et celle de la section océan Indien (1 107 245 d'habitants) sont deux fois supérieures à celle de la section Pacifique (556 882 d'habitants). Et le mécanisme « à ricochet » de l'attribution des sièges donnant l'avantage au deuxième ou au troisième d'une liste sur le premier ne franchit pas nécessairement le critère de l'intelligibilité par les citoyens de la loi électorale.

C. DES AJUSTEMENTS APPORTÉS À L'ORGANISATION DES CAMPAGNES OFFICIELLES À LA RADIO ET À LA TÉLÉVISION

Votre rapporteur a souhaité « objectiver » le débat sur les campagnes officielles à la radio et à la télévision en produisant des simulations indicatives.

Ces simulations excluent la fraction « corrective », dont la répartition relève du CSA et dépend du contexte politique dans lequel se déroule le scrutin.

1. La campagne officielle des élections européennes

Pour les élections européennes, les **deux premières fractions** de l'article 2 du projet de loi¹ pourraient conduire à la répartition suivante des clips de campagne radio et télévisés.

¹ Soit trois minutes pour chacune des listes de candidats et deux heures à répartir entre les présidents de groupe parlementaire à l'Assemblée nationale ou au Sénat, au prorata de leur nombre de députés ou de sénateurs.

**Simulation de la répartition des clips de campagne à la radio
et à la télévision pour les élections européennes (fractions n^{os} 1 et 2)
(*projet de loi*)**

Partis	Durée des clips	% du total
En Marche !	47 minutes 33 secondes	23,31 %
Les Républicains	35 minutes 47 secondes	17,54 %
Parti socialiste et Parti radical de gauche	19 minutes 59 secondes	9,80 %
Union des démocrates, radicaux et libéraux	14 minutes 47 secondes	7,24 %
Modem	10 minutes 10 secondes	5,01 %
La France insoumise	5 minutes 25 secondes	2,65 %
Parti communiste	6 minutes 45 secondes	3,31 %
Les Verts	3 minutes 32 secondes	1,73 %
Front national	3 minutes	1,47 %
Debout la France	3 minutes	1,47 %
Régions et peuples solidaires	3 minutes	1,47 %
Lutte ouvrière	3 minutes	1,47 %
Alliance écologiste indépendante	3 minutes	1,47 %
Parti pirate	3 minutes	1,47 %
Parti animaliste	3 minutes	1,47 %
Parti chrétien démocrate	3 minutes	1,47 %
Parti du vote blanc	3 minutes	1,47 %
Union populaire républicaine	3 minutes	1,47 %
Alliance royale	3 minutes	1,47 %
Association d'objecteurs de conscience	3 minutes	1,47 %
Parti fédéraliste européen	3 minutes	1,47 %
Rassemblement citoyen	3 minutes	1,47 %
Démocratie réelle	3 minutes	1,47 %
Europe, démocratie espéranto	3 minutes	1,47 %
Féministes européennes en action	3 minutes	1,47 %
Nous citoyens	3 minutes	1,47 %
Nouveau parti anticapitaliste	3 minutes	1,47 %
Nouvelle donne	3 minutes	1,47% ¹
Durée totale des fractions n^{os} 1 et 2	3 heures 24 minutes	
Fraction n^o 3 restant à répartir (CSA)	1 heure	
Durée totale (toutes les fractions)	4 heures 24 minutes	

Source : simulations du rapporteur.

Hypothèse établie à partir des élections européennes de 2014 : 28 listes de candidats éligibles

¹ Avec une marge d'erreur de 0,01 % due aux arrondis.

Au titre de la **fraction n° 3**, le CSA bénéficierait d'un « crédit d'émission » d'une heure pour assurer un traitement équitable des listes de candidats aux élections européennes.

Au regard de ces simulations, cette enveloppe « corrective » d'une heure pourrait s'avérer insuffisante, surtout si des partis ou groupements politiques non représentés au Parlement s'affirmaient quelques mois avant le scrutin, comme l'a fait En marche ! avant les élections législatives de 2017.

Dès lors, votre commission a adopté un amendement de son rapporteur **donnant plus de souplesse au CSA dans la gestion de cette fraction « corrective » : en plus du temps d'émission d'une heure, le CSA pourrait « ouvrir » un maximum de 30 minutes supplémentaires s'il estimait une telle décision nécessaire pour traiter équitablement les listes de candidats aux élections européennes¹.**

Enfin, votre commission a adopté **trois amendements de son rapporteur** visant à rappeler, pour les clips à la radio et à la télévision des élections européennes, que :

- **les listes de candidats ont deux possibilités pour réaliser leurs clips radio en créant des émissions spécifiques (« textes différents ») ou en reprenant des extraits issus des émissions télévisées (« textes similaires », technique dite du « repiquage ») ;**

- le CSA doit prendre en compte les **spécificités des outre-mer** dans les règles d'envoi (la plupart du temps par faisceaux hertziens) et de diffusion des clips de campagne, notamment en raison des décalages horaires.

2. La campagne officielle des élections législatives

Pour les élections législatives, les deux premières fractions de l'article 2 *bis* du projet de loi² pourraient conduire à la répartition suivante des clips de campagne.

¹ Dispositif qui s'inspire de la décision n° 2017-651 QPC précitée du 31 mai 2017, dans laquelle le Conseil constitutionnel avait autorisé le CSA à majorer le temps d'émission de certains candidats aux élections législatives de 2017, tout en le plafonnant.

² Soit, au premier tour, sept minutes pour les partis et groupements politiques auxquels se sont rattachés 75 candidats (fraction n° 1) et deux heures à répartir entre les présidents de groupe parlementaire à l'Assemblée nationale, au prorata de leur nombre de députés (fraction n° 2). Au second tour, ces durées seraient respectivement réduites à cinq minutes et une heure.

**Simulation de la répartition des clips de campagne à la radio et télévision
pour les élections législatives (fractions n^{os} 1 et 2)**

Partis	Premier tour		Second tour	
	Durée des clips	% du total	Durée des clips	% du total
En Marche !	73 minutes 33 secondes	28,29 %	38 minutes 16 secondes	23,92 %
Les Républicains	28 minutes 54 secondes	11,11 %	15 minutes 57 secondes	9,97 %
Modem	17 minutes 5 secondes	6,57 %	10 minutes 2 secondes	6,28 %
Parti socialiste et Parti radical de gauche	14 minutes 56 secondes	5,75 %	8 minutes 58 secondes	5,61 %
Union des démocrates, radicaux et libéraux	13 minutes 39 secondes	5,25 %	8 minutes 20 secondes	5,20 %
La France insoumise	10 minutes 39 secondes	4,10 %	6 minutes 49 secondes	4,27 %
Parti communiste	10 minutes 13 secondes	3,93 %	6 minutes 37 secondes	4,13 %
Front national	7 minutes	2,69 %	5 minutes	3,13 %
Debout la France	7 minutes	2,69 %	5 minutes	3,13 %
Régions et peuples solidaires	7 minutes	2,69 %	5 minutes	3,13 %
Lutte Ouvrière	7 minutes	2,69 %	5 minutes	3,13 %
Alliance écologiste indépendante	7 minutes	2,69 %	5 minutes	3,13 %
Caisse claire	7 minutes	2,69 %	5 minutes	3,13 %
La France qui ose	7 minutes	2,69 %	5 minutes	3,13 %
Les Verts	7 minutes	2,69 %	5 minutes	3,13 %
Parti animaliste	7 minutes	2,69 %	5 minutes	3,13 %
Parti chrétien démocrate	7 minutes	2,69 %	5 minutes	3,13 %
Parti du vote blanc	7 minutes	2,69 %	5 minutes	3,13 %
Union des patriotes	7 minutes	2,69 %	5 minutes	3,13 %
Union populaire républicaine	7 minutes	2,69 % ¹	5 minutes	3,13 %
Durée totale des fractions n^{os} 1 et 2	4 heures 20 minutes		2 heures 40 minutes	
Fraction n^o 3 restant à répartir (CSA)	1 heure		30 minutes	
Durée totale (toutes les fractions)	5 heures 20 minutes		3 heures 10 minutes	

Source : simulations du rapporteur.

Hypothèse établie à partir des élections législatives de 2017 : 20 partis ou groupements politiques éligibles

¹ Avec une marge d'erreur de 0,12 %, due aux arrondis.

Au titre de la **fraction n° 3**, le CSA bénéficierait d'un « crédit d'émission » d'**une heure au premier tour et d'une demi-heure au second** pour assurer un traitement équitable des listes de candidats.

À l'initiative de son rapporteur, votre commission a veillé à la **cohérence entre la campagne officielle pour les élections européennes** (article 2) **et pour les élections législatives** (article 2 *bis*).

Dans le cas des élections législatives, elle n'a toutefois pas ajouté la possibilité pour le CSA « d'ouvrir » un maximum de 30 minutes d'émissions supplémentaires au titre de la fraction n° 3, **le Sénat respectant traditionnellement une certaine réserve concernant les dispositions relatives aux élections législatives.**

*

* *

Votre commission a adopté le projet de loi ainsi modifié.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

(art. 4 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977
relative à l'élection des représentants au Parlement européen)

Circonscription unique pour l'élection des représentants français au Parlement européen

L'article 1^{er} du projet de loi vise à remplacer les huit circonscriptions d'élection des représentants français au Parlement européen par une circonscription électorale unique.

Votre commission l'a adopté sans modification, estimant dans sa majorité que cette disposition renforcerait le caractère pluraliste des élections européennes.

1. La compétence des États membres pour définir le périmètre des circonscriptions d'élection des députés européens

1.1. Une compétence des États membres

Le droit communautaire laisse aux États membres le soin de définir le périmètre des circonscriptions d'élection de leurs représentants au Parlement européen¹.

L'article 2 de l'acte électoral du 20 septembre 1976² dispose ainsi :
« en fonction de leurs spécificités nationales, les États 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 ».

Certes, le Parlement européen a formulé plusieurs propositions pour harmoniser le découpage des circonscriptions d'élection des députés

¹ Voir l'exposé général pour plus de précisions sur le partage des compétences, s'agissant des élections européennes, entre l'Union européenne et les États membres.

² Acte du Conseil de l'Union européenne portant élection des membres du Parlement européen au suffrage universel direct.

européens, mais aucune n'a été reprise par le Conseil de l'Union européenne¹ :

- en 1998, le Parlement européen a proposé d'imposer la constitution de plusieurs circonscriptions électorales dans les États de plus de 20 millions d'habitants² ;

- en 2015, il a souhaité créer une circonscription transnationale, avant de se raviser le 7 février 2018³.

En pratique, les États membres de l'Union européenne ont opté pour trois types de découpages électoraux⁴.

Vingt-et-un pays organisent les élections européennes dans une **circonscription électorale unique**. Il s'agit principalement de pays de moins de 20 millions d'habitants (Autriche, Danemark, Hongrie, Pays-Bas, etc.), à l'exception de l'Espagne⁵.

Trois États ont adopté un système mixte (Allemagne, Pologne, Italie) : les suffrages sont décomptés au niveau national mais des dispositifs électoraux sont prévus pour prendre en compte les spécificités régionales. En **Italie**, le quotient électoral⁶ est calculé au niveau national mais les sièges sont ensuite répartis entre les listes au sein de cinq circonscriptions régionales⁷. En **Allemagne**, les partis peuvent déposer des listes de candidats au niveau national ou au niveau des Länder⁸, ce qui permet notamment à la *Christlich-Soziale Union in Bayern* (CSU) de présenter des candidats en Bavière.

Enfin, **quatre États** ont mis en place des **circonscriptions électorales régionales ou interrégionales** : l'**Irlande** (trois circonscriptions), la **Belgique** (quatre circonscriptions), la **France** (huit circonscriptions) et le **Royaume-Uni** (douze circonscriptions).

¹ Le Conseil de l'Union européenne devant statuer à l'unanimité en cette matière conformément à l'article 223 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, TFUE

² Résolution PE 224.331 du 15 juillet 1998 sur l'élaboration d'un projet de procédure électorale comprenant des principes communs pour l'élection des députés au Parlement européen.

³ Voir le commentaire de l'article 7.

⁴ Voir l'annexe pour une étude comparative des modes d'élection des députés européens dans chacun des vingt-huit États membres.

⁵ En Espagne, chaque parti ou groupement politique peut toutefois demander que, dans certaines communautés autonomes, ses bulletins de vote ne mentionnent que les candidats qui en sont issus (article 222 de la loi organique du 19 juin 1985 fixant le régime électoral général).

⁶ Égal au nombre de suffrages exprimés sur le nombre de sièges à pourvoir, le quotient électoral détermine les suffrages qu'une liste doit obtenir pour bénéficier d'un siège au Parlement européen.

⁷ Si la liste d'un parti recueille un nombre de voix insuffisant pour bénéficier d'un siège dans une circonscription régionale, ses voix sont reportées vers la circonscription dans laquelle le parti a obtenu la majorité relative des suffrages.

⁸ Les suffrages recueillis par les listes nationales et régionales d'un même parti étant agrégés au niveau national.

1.2. Les circonscriptions pour l'élection des représentants français au Parlement européen

▪ L'évolution du découpage électoral français

Initialement, le législateur français avait créé une **circonscription électorale unique** pour l'élection des députés européens au suffrage universel direct¹. Ce régime électoral a été mis en œuvre à cinq reprises (1979, 1984, 1989, 1994 et 1999).

D'après notre ancien collègue Christian Bonnet, alors ministre de l'intérieur, « *le Gouvernement a pensé que le cadre national pouvait seul, dans un tel scrutin, (...) permettre aux élus de représenter le peuple français dans sa totalité sans que se développent des forces centrifuges sur lesquelles il me semble inutile d'insister ici* »².

Face à la montée de l'abstention aux élections européennes, **plusieurs projets ont été envisagés dans les années 90 pour remplacer cette circonscription électorale unique par plusieurs circonscriptions régionales** : M. Édouard Balladur, Premier ministre, évoque cette idée dans sa déclaration de politique générale en 1993 ; M. Michel Barnier, ministre délégué aux affaires européennes, la reprend en 1996³ ; le Gouvernement de M. Lionel Jospin dépose un projet de loi en juin 1998⁴, avant de le retirer de l'ordre du jour de l'Assemblée nationale en juillet de la même année.

Ces projets ont finalement trouvé un aboutissement avec la loi n° 2003-327 du 11 avril 2003⁵, qui a créé huit circonscriptions interrégionales pour l'élection des représentants français au Parlement européen.

▪ Les huit circonscriptions actuelles

Depuis 2003, la France compte **huit circonscriptions interrégionales** pour l'élection de ses représentants au Parlement européen. Avant chaque scrutin, un décret détermine les sièges à pourvoir dans chacune de ces circonscriptions, proportionnellement à leur population et selon la règle du plus fort reste⁶.

¹ Loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants à l'Assemblée des communautés européennes (version initiale).

² Compte rendu intégral de l'Assemblée nationale du 21 juin 1977 (première séance).

³ Le 30 avril 1996, M. Michel Barnier déclare devant la délégation du Sénat pour l'Union européenne : « une révision du mode d'élection des membres français du Parlement européen pourrait les aider à renforcer leur rôle au sein de cette assemblée, le mode de scrutin actuel favorisant un certain éparpillement ».

⁴ Projet de loi n° 976 (1997-1998) du 10 juin 1998 modifiant la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen.

⁵ Loi relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen ainsi qu'à l'aide publique aux partis politiques.

⁶ Actuels article 4 et annexe 2 de la loi n° 77-729 précitée du 7 juillet 1977.

Le Conseil constitutionnel a déclaré ce découpage électoral conforme à la Constitution¹, en rappelant que « *les membres du Parlement européen élus en France le sont en tant que représentants des citoyens de l'Union européenne résidant en France* », non en tant que représentants « directs » de la République française. Dès lors, le Conseil constitutionnel a rejeté « *comme inopérants les moyens tirés de l'atteinte au principe d'indivisibilité de la République (...) et de l'atteinte au principe de l'unicité du peuple français* ».

Ce découpage électoral a été mis en œuvre lors des élections européennes de 2004, 2009 et 2014.

Depuis 2007², la circonscription outre-mer est divisée en trois sections électorales (sections Atlantique, océan Indien et Pacifique), dans l'objectif de mieux représenter ces territoires.

**Découpage des circonscriptions françaises pour les élections européennes
(état du droit)**

Circonscriptions électorales		Composition des circonscriptions (annexe 2 de la loi 77-729 précitée)	Nombre de députés européens (exemple des élections européennes de 2014)
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 Franche-Comté - Lorraine	9
Sud-Ouest		Aquitaine - Languedoc-Roussillon Midi-Pyrénées	10
Sud-Est		Corse - Provence-Alpes-Côte d'Azur Rhône-Alpes	13
Massif central - Centre		Auvergne - Centre - Limousin	5
Ile-de-France		Ile-de-France - Français établis hors de France ³	15
Outre-mer	Section Atlantique	Guadeloupe - Guyane - Martinique Saint-Barthélemy - Saint-Martin - Saint-Pierre-et-Miquelon	1
	Section océan Indien	Mayotte - La Réunion	1
	Section Pacifique	Nouvelle-Calédonie - Polynésie française Wallis-et-Futuna	1
Total			74

Source : commission des lois du Sénat, à partir de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 et du décret n° 2014-378 du 28 mars 2014⁴

¹ Conseil constitutionnel, 3 avril 2003, Loi relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen ainsi qu'à l'aide publique aux partis politiques, décision n° 2003-468 DC.

² Loi n° 2007-224 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer.

³ Les Français établis hors de France ayant été inclus dans la circonscription Ile-de-France à l'occasion de la loi n° 2011-575 du 26 mai 2011 relative à l'élection des représentants au Parlement européen.

⁴ Décret fixant le nombre de sièges et le nombre de candidats par circonscription pour l'élection des représentants au Parlement européen.

La division de la circonscription outre-mer en trois sections électorales

Lors des élections européennes de 2004, la circonscription ultramarine ne disposait d'**aucune section électorale**.

Or, comme l'a souligné notre ancien collègue Gaston Flosse, « *La Réunion rassemble à elle seule près d'un tiers des inscrits de la circonscription (...) et près de la moitié des votants. Les résultats des élections (...) de 2004, qui se sont soldés par l'élection de trois Réunionnais aux sièges d'eurodéputés de l'outre-mer (...), ont révélé ce manque de représentativité* ».

De même, notre regretté collègue Georges Othily a précisé : « *la circonscription outre-mer regroupe des territoires d'une très grande diversité sans que cette dernière puisse apparaître dans les résultats électoraux. En outre, ce système ne permet pas aux candidats de faire campagne dans des conditions satisfaisantes en raison des grandes distances à parcourir* »¹.

À l'initiative du Sénat, le législateur a ainsi divisé la circonscription outre-mer en trois sections électorales² : la section Atlantique (Guadeloupe, Guyane, Martinique, Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon), la section océan Indien (Mayotte et La Réunion) et la section Pacifique (Nouvelle-Calédonie, Polynésie française et Wallis-et-Futuna). En conséquence, chaque liste de la circonscription ultramarine doit présenter au moins un candidat par section.

Ce régime électoral a été mis en œuvre à deux reprises (2009 et 2014).

En 2014, la circonscription outre-mer comptait par exemple trois sièges de député européen (soit un par section électorale), répartis de la manière suivante :

– les suffrages obtenus par chaque liste de candidats ont été agrégés à l'échelle de la circonscription.

En fonction des suffrages recueillis, les trois sièges ont été répartis entre chaque liste. En l'espèce, l'Union pour un mouvement populaire (UMP) (34,88 % des suffrages exprimés), le Parti socialiste (28,51 %) et le Front de Gauche (23,95 %) ont obtenu un siège chacun ;

– ces trois sièges ont ensuite été répartis entre les sections électorales :

. l'UMP (liste arrivée en tête dans la circonscription outre-mer) s'est vue attribuer un siège dans la section Pacifique, où elle a recueilli le plus de voix en pourcentage des suffrages exprimés ;

. le PS (liste arrivée en deuxième position) a obtenu son siège dans la section Atlantique, soit la section restante où elle a recueilli le plus de voix en pourcentage des suffrages exprimés ;

. le Front de Gauche (liste arrivée en troisième position) a bénéficié d'un siège dans la section océan Indien, soit la section restante.

Ce découpage en sections électorales présente des impacts substantiels sur la répartition des sièges à pourvoir. À titre d'exemple, le siège dévolu au PS n'a pas été attribué à sa tête de liste (qui se présentait dans la section océan Indien) mais au troisième de liste (qui se présentait dans la section Atlantique).

¹ Compte rendu intégral de la séance du Sénat du 31 octobre 2006.

² Article 8 de la loi n° 2007-224 précitée du 21 février 2007, figurant aujourd'hui à l'article 3-1 de la loi n° 77-729 précitée du 7 juillet 1977.

▪ **Les objectifs du découpage en huit circonscriptions interrégionales**

En créant huit circonscriptions interrégionales pour les élections européennes, la loi n° 2003-327 précitée du 11 avril 2003 poursuivait **quatre objectifs**.

En premier lieu, elle visait à **réduire le taux d'abstention**, qui était passé de 39,3 % en 1979 à 53,2 % en 1999. Comme le soulignait M. Nicolas Sarkozy, alors ministre de l'intérieur, *« l'abstention ne doit pas être traitée comme un détail ni comme un hasard. L'abstention reflète bel et bien une incompréhension des Français devant les institutions »*¹.

En deuxième lieu, il s'agissait de **« territorialiser » les élections européennes afin de rapprocher les députés européens de leurs électeurs**.

Selon notre ancien collègue Patrice Gélard², ces huit circonscriptions avaient pour objet *« d'accrocher le député européen à un territoire (...) Il aura donc - enfin ! - cette possibilité qu'ont la plupart des députés européens des autres pays, notamment des petits pays, de défendre âprement des intérêts locaux »*. La réforme tendait ainsi à mettre fin à *« l'anonymat des représentants français au Parlement européen »*³.

En troisième lieu, la création de ces circonscriptions visait à **mieux prendre en compte la diversité géographique de notre pays**. Toujours selon notre ancien collègue Patrice Gélard, dans une circonscription électorale unique, les partis constituent des **listes qui ne témoignent « pas toujours du réel souci de représentation des territoires et révèlent souvent une surreprésentation des élus parisiens »**.

Enfin, dans une circonscription électorale unique, les débats sur des enjeux nationaux peuvent prendre le pas sur les questions européennes, les électeurs étant *« parfois tentés d'exprimer un vote d'humeur sur la politique du Gouvernement en place plutôt que de choisir leurs représentants au Parlement européen »*⁴.

Le législateur de 2003 a ainsi créé **huit circonscriptions interrégionales pour les élections européennes**. Elles correspondent à des zones géographiques continues mais qui ne reprennent aucune circonscription électorale ni aucun découpage administratif préexistants,

¹ Compte rendu intégral de la séance du Sénat du 4 mars 2003.

² Alors rapporteur de la commission des lois du Sénat.

³ Rapport n° 192 (2002-2003) fait au nom de la commission des lois du Sénat sur le projet de loi relatif à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen ainsi qu'à l'aide publique aux partis politiques, p. 21.

Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <https://www.senat.fr/rap/102-192/102-1921.pdf>.

⁴ Rapport n° 192 (2002-2003), op. cit., p. 23.

ni avant ni après la nouvelle carte régionale issue de la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015¹.

À titre d'exemple, la Picardie et la Basse Normandie font partie de la même circonscription interrégionale mais pas de la même région.

Pour M. Nicolas Sarkozy, alors ministre de l'intérieur, deux « *exigences contradictoires* » devaient être conciliées : « *l'existence de circonscriptions à taille humaine pour favoriser le rapprochement des citoyens et de leurs élus, mais de circonscriptions dont le poids démographique est suffisant pour garantir un mode de scrutin à la proportionnelle* »².

Aussi, **chaque circonscription interrégionale devait-elle être suffisamment grande pour compter plus de deux députés européens et préserver le caractère « globalement » proportionnel du scrutin**³.

2. Le projet de loi : le retour à une circonscription électorale unique

Compte tenu des résultats contrastés de la réforme des huit circonscriptions interrégionales, **l'article 1^{er} du projet de loi vise à créer une circonscription électorale unique pour l'élection des représentants français au Parlement européen**, revenant ainsi au système pratiqué entre 1979 et 2003.

Ce projet s'inspire de la **proposition de loi n° 132 (2009-2010) de notre collègue Yvon Collin et de plusieurs membres du groupe du Rassemblement Démocratique et Social européen (RDSE)**⁴, adoptée par le Sénat le 23 juin 2010 avant d'être rejetée par l'Assemblée nationale le 28 mars 2013.

2.1. Les résultats contrastés des circonscriptions interrégionales

L'organisation des élections européennes à partir de huit circonscriptions interrégionales n'a pas rempli les objectifs qui lui étaient assignés.

Tout d'abord, **le taux d'abstention a continué d'augmenter** pour atteindre 59,4 % des électeurs inscrits en 2009 et 57,6 % en 2014.

Votre rapporteur rappelle toutefois que le taux d'abstention aux élections européennes dépend avant tout de facteurs exogènes, sans lien direct avec le découpage électoral (perception des enjeux européens, contexte politique, personnalité des candidats, etc.).

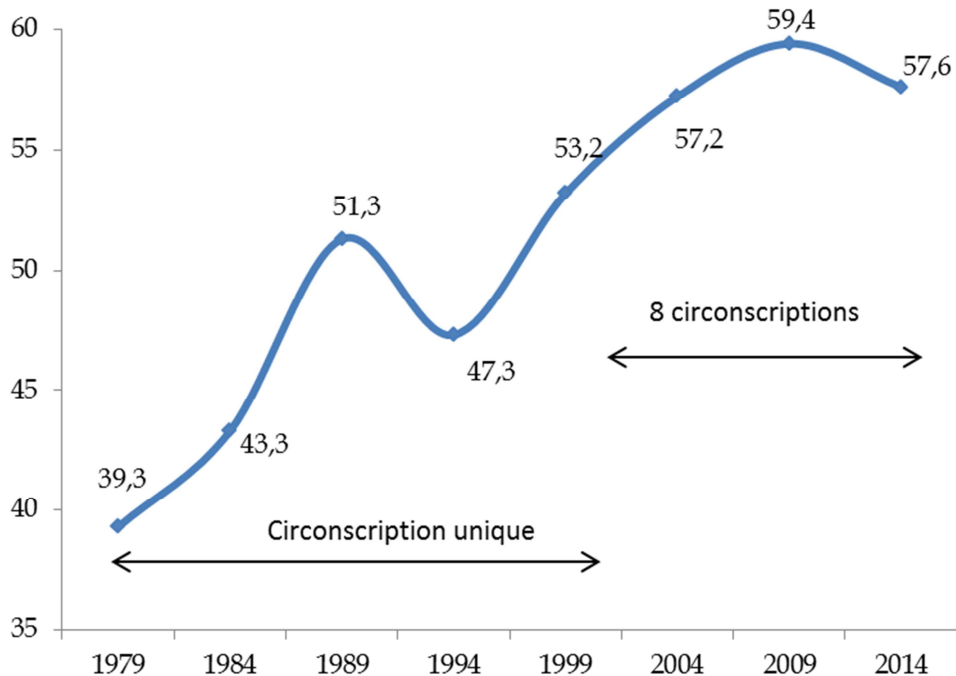
¹ Loi relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral.

² Compte rendu intégral de la séance du Sénat du 4 mars 2003.

³ Caractère « globalement » proportionnel prévu par l'article 2 de l'acte électoral du 20 septembre 1976.

⁴ Proposition de loi rétablissant une circonscription unique pour l'élection des représentants français au Parlement européen, consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/leg/tas09-132.pdf>.

**Évolution du taux d'abstention pour l'élection
des représentants français au Parlement européen**
(en % des inscrits)



Source : commission des lois du Sénat, à partir des données du ministère de l'intérieur

Peu lisible pour les citoyens, ce découpage en huit circonscriptions interrégionales ne semble pas avoir renforcé le lien de proximité entre les députés européens et leurs électeurs.

Ces « euro-régions » ne correspondent, en effet, à aucun bassin de vie ni à aucune réalité sociologique, économique ou administrative.

Notre collègue Jean-Marie Vanlerenberghe affirmait d'ailleurs dès 2010 que ces circonscriptions s'apparentent au « *Canada Dry* : cela ressemble à de la proximité ; cela a le goût de la proximité ; mais ce n'est pas de la proximité ! (...) Comment, quand on est de Bastia ou d'Ajaccio, par exemple, s'adresser aux électeurs de Lyon alors que les médias, les journaux, qu'il s'agisse de la presse écrite ou de la presse audiovisuelle, n'ont pas les mêmes zones de diffusion ? Il y a là une impossibilité matérielle de communiquer, sauf à disposer de moyens financiers considérables pour diffuser des lettres d'information »¹.

Dans la même logique, notre collègue député Alain Tourret, rapporteur de ce projet de loi au nom de la commission des lois de l'Assemblée nationale, rappelle que les circonscriptions interrégionales n'ont **pas mis fin aux « parachutages » de candidats** : certains d'entre eux « n'ont pas d'attache dans la circonscription où ils sont élus, en raison des modalités d'élaboration des listes par les partis (...). Le prétendu ancrage territorial des députés européens est également démenti avec force lorsque l'on constate que certains députés

¹ Compte rendu intégral de la séance du Sénat du 23 juin 2010.

européens élus dans une circonscription en 2004 ont été réélus dans une autre en 2009 ou en 2014 »¹.

En réalité, les huit circonscriptions d'élection des députés européens cumulent deux inconvénients : un ancrage territorial insuffisant des personnes élues et la difficile émergence du débat sur les enjeux européens (renforcement de « l'Europe de la défense » et de « l'Europe sociale », gestion de la crise migratoire, amélioration de l'union économique et monétaire, etc.).

Enfin, ce découpage électoral ne renforce pas le caractère pluraliste des élections européennes.

Concrètement, les petites formations politiques peinent à constituer des listes paritaires dans chacune des circonscriptions et à mobiliser les moyens nécessaires pour y mener campagne. Comme le souligne l'étude d'impact, « le risque est alors de voir ces formations plus modestes, mais exprimant la sensibilité d'une partie de l'opinion, se retrouver contraintes de renoncer à présenter des listes, et finalement être exclues de toute représentation »².

2.2. La création d'une circonscription électorale unique

Dans ce contexte, l'article 1^{er} du projet de loi vise à créer une **circonscription unique pour l'élection des représentants français au Parlement européen.**

D'après Mme Jacqueline Gourault, ministre auprès du ministre d'État, ministre de l'intérieur, **cette option « est soutenue par la majorité des partis politiques » que le Gouvernement a consultés à l'automne 2017**³.

Initialement, l'article 1^{er} disposait que « le territoire de la République forme une circonscription unique ». Sur proposition de son rapporteur, la commission des lois de l'Assemblée nationale a supprimé les mots « le territoire de » pour éviter toute ambiguïté concernant les Français établis hors de France.

Les Français de l'étranger pourraient ainsi choisir, comme aujourd'hui, entre trois possibilités pour participer aux élections européennes⁴ :

- voter pour l'élection des représentants français au Parlement européen dans leur poste diplomatique ou consulaire ;
- voter pour cette même élection dans leur « commune de rattachement administratif » située sur le territoire français ;

¹ Rapport n° 609 déposé le 31 janvier 2018 sur le projet de loi au nom de la commission des lois de l'Assemblée nationale, p. 16. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.assemblee-nationale.fr/15/pdf/rapports/r0609.pdf>.

² Étude d'impact du projet de loi, p. 9.

³ Compte rendu intégral de l'Assemblée nationale du 13 février 2018 (première séance).

⁴ Article 23 de la loi n° 77-729 précitée du 7 juillet 1977.

- lorsqu'ils résident dans un État membre de l'Union européenne, voter pour l'élection des représentants de cet État au Parlement européen¹.

À l'exception de l'article 2 bis², les autres articles du projet de loi visent à tirer les conséquences de la création de cette circonscription électorale unique, notamment en ce qui concerne le contrôle des dépenses électorales (article 3) ou la constitution des listes de candidats (article 4).

Dans son avis, le Conseil d'État a rappelé que « *le choix d'une circonscription unique, qui correspond d'ailleurs au choix retenu par la grande majorité des États membres de l'Union européenne, ne méconnaît aucune disposition du droit de l'Union et ne pose pas de question de constitutionnalité* »³.

Votre commission a admis la création de cette circonscription électorale unique pour les élections européennes.

Comme l'avait précisé notre collègue député Alain Tourret en 2013, « *une circonscription unique n'est pas un obstacle à la prise en compte de la diversité de notre territoire. La constitution de listes nationales peut parfaitement être effectuée en cherchant à représenter les différentes zones géographiques du pays* »⁴.

Il reviendrait ainsi à chaque parti ou groupement politique d'assurer la représentativité territoriale de sa liste de candidats aux élections européennes et à chaque électeur d'en tirer les conséquences.

Votre commission a adopté l'article 1^{er} **sans modification.**

Article 2

(art. 19 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen)
Règles d'organisation de la campagne officielle des élections européennes à la radio et à la télévision

L'article 2 du projet de loi vise à modifier les règles d'organisation de la campagne officielle à la radio et à la télévision pour les élections européennes. Il poursuit le même objectif que l'article 2 bis, qui traite de la campagne audiovisuelle officielle des élections législatives.

¹ L'article 2 de la loi n° 77-729 précitée du 7 juillet 1977, rappelant que les électeurs français résidant dans un autre État de l'Union européenne et admis à y exercer leur droit de vote pour les élections européennes ont l'impossibilité de participer au scrutin français (interdiction du « double vote »).

² Article 2 bis consacré à l'organisation de la campagne officielle audiovisuelle pour les élections législatives.

³ Conseil d'État, avis n° 393955 du 21 décembre 2017.

⁴ Rapport n° 826 déposé le 20 mars 2013, au nom de la commission des lois de l'Assemblée nationale, sur la proposition de loi rétablissant une circonscription unique pour l'élection des représentants français au Parlement européen, p. 22. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/rapports/r0826.pdf>.

Ces dispositions visent à **tirer les conséquences d'une décision récente du Conseil constitutionnel**, selon laquelle la durée des clips de campagne ne doit pas être « *manifestement hors de proportion avec la participation de(s) partis et groupements (politiques) à la vie démocratique de la Nation* »¹.

La campagne officielle à la radio et à la télévision correspond aux **clips de courte durée enregistrés par les candidats et diffusés pendant la campagne électorale**² sur certaines chaînes des sociétés nationales de programme (service public), soit :

– pour **France Télévisions** : France 2, France 3, Franceinfo, France Ô, Outre-mer 1^{er} ;

– pour **Radio France** : France Inter ;

– pour **France Médias Monde** : France 24 et Radio France Internationale (RFI).

Le périmètre exact des chaînes de la campagne officielle est fixé par les **cahiers des charges des sociétés nationales de programme**, eux-mêmes définis par décret et après avis du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA)³.

La durée globale des clips de campagne est définie par la loi ; leurs conditions de production, de programmation et de diffusion sont déterminées par le **CSA**, après consultation des présidents de France Télévisions, Radio France et France Médias Monde.

Leurs coûts sont intégralement pris en charge par l'État⁴.

¹ Conseil constitutionnel, 31 mai 2017, Association En marche ! [Durée des émissions de la campagne électorale en vue des élections législatives], *décision n° 2017-651 QPC*.

² Dans l'exemple des élections européennes, la campagne officielle s'ouvre le deuxième lundi qui précède le scrutin.

³ Articles 16, 44 et 48 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, dite « loi Léotard ».

⁴ Sur le plan budgétaire, les coûts des campagnes audiovisuelles officielles sont inscrits dans le programme 232 (« Vie politique, culturelle et associative ») du projet de loi de finances.

**Les conditions de production des clips de campagne :
l'exemple des élections européennes de 2014**

Pour les précédentes élections européennes, les conditions de production des clips de campagne ont été définies par le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) dans une décision du 30 avril 2014¹.

Le CSA a autorisé la diffusion « *d'émissions de format court* » (d'une durée inférieure ou égale à deux minutes trente secondes) et « *d'émissions de format long* » (d'une durée supérieure à deux minutes trente secondes). En pratique, leur production a été déléguée à France Télévisions.

Des moyens techniques ont été mis à la disposition des listes de candidats. Pour l'enregistrement de ses clips, chaque liste a bénéficié d'une équipe et de matériels adaptés pendant huit heures, d'une station infographique pendant une à deux heures, de huit cellules de postproduction pendant quatre à huit heures, *etc.*

Les listes de candidats ont été autorisés à produire leurs propres contenus (« *inserts* »), ceux-ci ne pouvant pas dépasser 75 % de la durée des clips de campagne².

Enfin, **le contenu de ces clips doit respecter le cahier des charges fixé par le CSA** : le nombre de personnes intervenant simultanément ne peut pas être supérieur à trois, les appels de fonds sont interdits, *etc.*

Comme l'a souligné le Conseil d'État, « *la mise à disposition des listes de candidats des antennes du service public de la communication audiovisuelle constitue un mode de propagande électorale qui n'est désormais ni le plus moderne, ni le plus influent dans la campagne électorale* »³.

Cette campagne officielle à la radio et à la télévision reste néanmoins un **outil de communication important**, notamment pour les partis et groupements politiques disposant de moyens réduits, et renforce le caractère pluraliste du scrutin.

Juridiquement, **la campagne audiovisuelle officielle diffère** :

- **du temps de parole**, qui intègre les interventions à la radio et à la télévision des candidats et de leurs soutiens ;

- **du temps d'antenne**, qui comprend le temps de parole des candidats et de leurs soutiens mais également les sujets qui leur sont consacrés à la radio et à la télévision.

Contrairement à la campagne audiovisuelle officielle, le contrôle des temps de parole et d'antenne s'applique à toutes les chaînes de télévision et de radio, pas uniquement à certaines chaînes publiques.

¹ Décision n° 2014-154 du 30 avril 2014 relative aux conditions de production, de programmation et de diffusion des émissions relatives à la campagne officielle en vue de l'élection des représentants au Parlement européen les 24 et 25 mai 2014.

² Lors des élections législatives de 2017, le CSA a supprimé ce quota « d'inserts », les candidats étant autorisés à produire eux-mêmes l'ensemble de leurs clips de campagne.

³ Avis n° 393955 du 21 décembre 2017.

À partir des **relevés de temps de parole et d'antenne**, le CSA s'assure du traitement équitable de tous les candidats et peut, le cas échéant, mettre en demeure les chaînes concernées voire les sanctionner¹.

Différences entre la campagne officielle à la radio et à la télévision et les temps d'antenne et de parole

(Exemple des élections européennes de 2014)

		Campagne officielle à la radio et à la télévision	Temps d'antenne et de parole
Objectif		Production et diffusion de clips de campagne	Traitement équitable des candidats
Périmètre		Chaînes de radio et de télévision participant à la campagne audiovisuelle officielle	Toutes les chaînes de radio et de télévision
Période couverte		La campagne électorale : du lundi 12 mai au samedi 23 mai 2014	Six semaines avant le scrutin : du 14 avril au 23 mai 2014
Clef de répartition		Fixée par la loi	Fixée par le CSA en fonction de deux critères : la représentativité des candidats et leur contribution à l'animation du débat électoral
Rôle du CSA		Production des clips et définition de leurs horaires de diffusion	Contrôle du traitement équitable des candidats
Bases juridiques	Loi	Art. 19 de la loi n° 77-729 précitée du 7 juillet 1977	Art. 16 de la loi n° 86-1067 précitée du 30 septembre 1986
	Décisions du CSA	Décision n° 2014-154 du 30 avril 2014 relative aux conditions de production, de programmation et de diffusion des émissions relatives à la campagne officielle en vue de l'élection des représentants au Parlement européen les 24 et 25 mai 2014	. Délibération n° 2011-1 du 4 janvier 2011 relative au principe de pluralisme politique dans les services de radio et de télévision en période électorale . Recommandation du 2 avril 2014 relative aux services de radio et de télévision en vue de l'élection des représentants au Parlement européen les 24 et 25 mai 2014

Source : commission des lois du Sénat

1. Des règles d'organisation remises en cause par la jurisprudence constitutionnelle

1.1. La clef de répartition prévue pour les élections européennes

L'article 19 de la loi n° 77-729 précitée du 7 juillet 1977 précise les modalités de répartition des clips de campagne pour les élections européennes.

En l'état du droit, **trois fractions de temps** sont mises à la disposition des listes de candidats aux élections européennes :

a) une première fraction (fraction n° 1) d'une durée totale d'une heure (par chaîne de radio ou de télévision participant à la campagne

¹ Ces sanctions sont prises sur le fondement des articles 42-1 et suivants de la loi n° 86-1067 précitée du 30 septembre 1986.

officielle audiovisuelle) est répartie entre les partis et groupements politiques répondant aux **deux conditions suivantes** :

- ils ne sont **pas représentés par un groupe parlementaire** à l'Assemblée nationale ou au Sénat ;
- et ils présentent des listes de candidats dans **au moins cinq des huit circonscriptions interrégionales**¹.

Cette première fraction est répartie de manière **égalitaire** entre les partis et groupements politiques bénéficiaires, sans que le temps alloué à chacun d'entre eux puisse être supérieur à 5 minutes ;

b) une fraction supplémentaire (**fraction n° 1 bis**) est prévue pour les partis et groupements politiques présentant une liste de candidats dans la **circonscription ultramarine**, qu'ils soient ou non représentés par un groupe parlementaire à l'Assemblée nationale ou au Sénat.

Cette fraction concerne Outre-mer 1^{er}, qui relève de la compétence de France Télévisions. Sa durée totale est de **deux heures d'émissions radiodiffusées** et de **deux heures d'émissions télévisées** ;

c) une dernière fraction (**fraction n° 2**) d'une durée totale de **deux heures** par chaîne de la campagne audiovisuelle officielle est répartie de manière **égalitaire entre les partis et groupements politiques représentés par un groupe parlementaire** à l'Assemblée nationale ou au Sénat.

Organisation de la campagne officielle pour les élections européennes
(*droit en vigueur*)

	Temps imparti	Bénéficiaires	Modalités de répartition
Fraction n° 1	1 heure au total	Partis et groupements politiques non représentés par un groupe parlementaire à l'Assemblée nationale ou au Sénat ET présentant des listes de candidats dans au moins 5 circonscriptions interrégionales	Répartition égalitaire entre les bénéficiaires, sans que chacun d'entre eux puisse disposer de plus de 5 minutes
Fraction n° 1 bis	2 heures de radio et 2 heures de télévision	Partis et groupements politiques présentant une liste de candidats dans la circonscription outre-mer	Répartition égalitaire entre les bénéficiaires
Fraction n° 2	2 heures au total	Partis et groupements politiques représentés par un groupe parlementaire à l'Assemblée nationale ou au Sénat	Répartition égalitaire entre les bénéficiaires

Source : commission des lois du Sénat

¹ Le rattachement d'une liste de candidats aux élections européennes à un parti ou à un groupement politique étant précisé dans sa déclaration de candidature.

Pour les élections européennes, les clips de campagne ont été répartis de la manière suivante.

**Répartition des clips de la campagne audiovisuelle officielle
pour les élections européennes de 2014**

	Partis ou groupements politiques	Durée des clips
Fraction n° 1 (21 partis ou groupements bénéficiaires)	Alliance écologiste indépendante, Alliance royale, Association d'objecteurs de conscience, Communistes, Debout la République, Démocratie réelle, Europe, démocratie, espéranto, Féministes européennes en action, Front national, Lutte ouvrière, MoDem, Nous citoyens, Nouveau parti anticapitaliste, Nouvelle donne, Parti du vote blanc, Parti fédéraliste européen, Parti pirate, Rassemblement citoyen, Régions et peuples solidaires, Union populaire républicaine	2 min 52 s
Fraction n° 1 bis (19 partis ou groupements bénéficiaires)	Alliance écologiste indépendante, Debout la France, Europe citoyenne, Europe, démocratie, espéranto, Féministes européennes en action, Front de gauche, Front national, Les Verts, Lutte ouvrière, Mouvement citoyens réunionnais, Parti fédéraliste européen, Parti pirate, Parti socialiste, Régions et peuples solidaire, Synergie Europe outre-mer, Ultramarins et ultramarines, merci !, Union pour un mouvement populaire, Union des démocrates et indépendants, Union populaire républicaine	6 min 20 s pour la télévision 6 min 20 s pour la radio
Fraction n° 2 (6 partis ou groupements bénéficiaires)	Union des démocrates et indépendants	20 min
	Les Verts	
	Front de Gauche	
	Parti socialiste	
	Union pour un mouvement populaire	
	Parti radical de gauche	

Source : commission des lois du Sénat, à partir du rapport du CSA sur les élections européennes de 2014¹

1.2. Une clef de répartition fragilisée par la jurisprudence constitutionnelle

Comme le souligne l'étude d'impact, la répartition des clips pour la campagne officielle des élections européennes encourt « *un risque non négligeable d'inconstitutionnalité au regard des principes d'expression pluraliste des opinions et de participation équitable des partis et groupements politiques à la vie démocratique de la Nation* »².

En effet, le Conseil constitutionnel a récemment censuré la répartition prévue pour les élections législatives, estimant qu'elle était « *manifestement hors de proportion avec la participation de(s) partis et groupements à la vie démocratique de la Nation* »³.

¹ Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : www.csa.fr.

² Étude d'impact du projet de loi, p. 16.

³ Conseil constitutionnel, 31 mai 2017, Association En marche ! [Durée des émissions de la campagne électorale en vue des élections législatives], décision n° 2017-651 QPC. Voir le commentaire de l'article 2 bis pour plus de précisions sur cette décision.

En l'état du droit, l'organisation de la campagne audiovisuelle des élections européennes soulève **deux difficultés**.

En premier lieu, les écarts sont substantiels entre les partis et groupements politiques non représentés par un groupe parlementaire à l'Assemblée nationale ou au Sénat (fraction n° 1), d'une part, et ceux qui le sont (fraction n° 2), d'autre part.

À titre d'exemple, lors des élections européennes de 2014, le Parti radical de gauche a bénéficié de 20 minutes de clips par chaîne de la campagne officielle, contre 2 minutes 52 secondes pour le Front national, Debout la République, le Nouveau parti anticapitaliste, *etc.* Ce dispositif rend donc plus difficile l'émergence de partis ou de groupements politiques non représentés par un groupe parlementaire à l'Assemblée nationale ou au Sénat.

En second lieu, l'application du principe d'égalité (et non d'équité) pour les fractions nos 1 et 2 ne reflète pas suffisamment la représentativité des partis et groupements politiques.

Ainsi, à l'occasion des élections européennes de 2014, des formations comme le MoDem, Lutte ouvrière, le Parti pirate ou l'Alliance royale se sont vu octroyer une durée d'émission similaire.

2. La réforme de la campagne officielle audiovisuelle pour les élections européennes

En conséquence, l'article 2 du projet de loi vise à réformer l'organisation de la campagne officielle audiovisuelle pour les élections européennes, **en suivant la même logique que celle de l'article 2 bis pour les élections législatives.**

Il tend également à **tirer les conséquences de la création d'une circonscription unique pour les élections européennes en supprimant la fraction n° 1 bis relative à l'actuelle circonscription ultramarine.**

Concrètement, **trois fractions de temps** seraient allouées aux listes de candidats ; elles s'organiseraient de la manière suivante :

a) chaque liste de candidats bénéficierait de trois minutes sur chaque chaîne de radio ou de télévision de la campagne audiovisuelle officielle (fraction n° 1, principe d'égalité).

Initialement, le projet de loi octroyait une durée de deux minutes à chaque liste. En séance publique, nos collègues députés l'ont toutefois portée à trois minutes, sur proposition de M. Alain Tourret, rapporteur, et avec l'avis favorable du Gouvernement.

D'après Mme Jacqueline Gourault, ministre auprès du ministre d'État, ministre de l'intérieur, « *le passage de deux à trois minutes est raisonnable et cette minute d'émission supplémentaire présentera un avantage pour les listes* »¹.

Cette durée de trois minutes par liste **se rapprocherait d'ailleurs du temps qui a été accordé au titre de la fraction n° 1 pour les élections européennes de 2014** (2 minutes 52 secondes à l'époque, voir *supra*).

Contrairement au droit en vigueur, toutes les listes de candidats bénéficieraient de cette première fraction, même si elles sont représentées par un groupe parlementaire à l'Assemblée nationale ou au Sénat. En outre, le temps imparti serait défini en valeur absolue (3 minutes) et ne dépendrait plus du nombre de listes de candidats déposées ;

b) deux heures par chaîne seraient réparties par les présidents des groupes parlementaires de l'Assemblée nationale et du Sénat, au prorata de leur nombre respectif de députés et de sénateurs (fraction n° 2).

En séance publique, nos collègues députés ont adopté un amendement du Gouvernement² confirmant la faculté pour les présidents de groupe de l'Assemblée nationale et du Sénat d'attribuer leur « temps d'émission » aux listes de candidats de leur choix. Les modalités de cette attribution (informations à transmettre au CSA, délais à respecter, *etc.*) seraient précisées par décret.

Aussi, un président de groupe parlementaire pourrait-il attribuer un temps d'émission à plusieurs listes de candidats aux élections européennes. D'après Mme Jacqueline Gourault, ministre auprès du ministre d'État, ministre de l'intérieur, il s'agit « *de résoudre les difficultés de mise en œuvre identifiées lors des consultations, en particulier par le groupe UDI-Agir* »³.

Contrairement au droit en vigueur, cette fraction serait répartie de manière **équitable** (non égalitaire) entre les groupes parlementaires de l'Assemblée nationale et du Sénat⁴, ce qui respecterait la jurisprudence constitutionnelle ;

c) une heure par chaîne serait répartie par le Conseil supérieur de l'audiovisuel, CSA (fraction n° 3).

Cette enveloppe constituerait **une nouvelle fraction « corrective »**. Elle permettrait au CSA de rééquilibrer les « temps d'émission » accordés aux listes de candidats aux élections européennes pour qu'ils ne soient pas

¹ *Compte rendu intégral de la deuxième séance de l'Assemblée nationale du 13 février 2018.*

² *Amendement adopté, avec l'avis favorable de M. Alain Tourret, rapporteur.*

³ *Compte rendu intégral de la deuxième séance de l'Assemblée nationale du 13 février 2018.*

⁴ *Au prorata de leur nombre de députés ou de sénateurs.*

« hors de proportion avec la participation à la vie démocratique de la Nation des partis et groupements politiques qui les soutiennent »¹.

Trois critères seraient utilisés pour répartir cette fraction :

- **la répartition déjà effectuée au titre de la fraction n° 2**, qui relèverait de la compétence des présidents de groupe de l'Assemblée nationale et du Sénat ;
- la contribution des listes de candidats et des partis ou groupements politiques qui les soutiennent à **l'animation du débat électoral**.

Lors des auditions de votre rapporteur, les représentants du CSA ont précisé que ce critère serait évalué à partir d'éléments concrets comme le nombre d'interviews et d'articles parus dans la presse, la présence dans les meetings, les reprises sur les réseaux sociaux, *etc.* ;

- **la représentativité des listes de candidats, appréciée à partir de trois sous-critères** : résultats obtenus par les candidats de la liste ou les partis et groupements politiques qui la soutiennent lors des dernières élections européennes, résultats obtenus lors des « *plus récentes élections* » et indications des sondages d'opinion.

Ces éléments d'appréciation s'inspirent largement du droit applicable aux temps de parole et d'antenne de l'élection présidentielle², **déclaré conforme à la Constitution en avril 2016**³. Suffisamment précis, ils permettraient d'assurer une « **équité actualisée** » entre les listes de candidats aux élections européennes.

Conformément à une préconisation du Conseil d'État, chaque parti ou groupement politique ne pourrait soutenir qu'une liste de candidats pour la répartition de la fraction n° 3 ; le CSA serait informé de ce soutien dans des conditions fixées par décret.

¹ Alinéa 5 de l'article 2 du projet de loi tel qu'adopté par l'Assemblée nationale. Initialement, le Gouvernement souhaitait préciser que les durées d'émission attribuées aux listes ne devaient pas être « manifestement hors de proportion » avec le poids politique des partis et groupements politiques qui les soutiennent. Dans son avis du 21 décembre 2017, le Conseil d'État a préconisé de supprimer l'adverbe « manifestement » car il aurait pu limiter le pouvoir du CSA à un contrôle restreint du temps d'émission, ce qui n'était pas la volonté du Gouvernement.

² Article 3 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel qui mentionne : la contribution de chaque candidat à l'animation du débat électoral, les résultats obtenus aux plus récentes élections et les indications de sondages d'opinion.

³ Conseil constitutionnel, 21 avril 2016, Loi organique de modernisation des règles applicables à l'élection présidentielle, décision n° 2016-729 DC.

**Organisation de la campagne officielle pour les élections européennes
(projet de loi)**

	Temps imparti	Bénéficiaires	Modalités de répartition	Modifications par rapport au droit en vigueur
Fraction n° 1	3 minutes par bénéficiaire	Toutes les listes de candidats	Répartition égalitaire entre les bénéficiaires	. Modification du temps imparti, désormais fixé en valeur absolue . Intégration dans cette fraction de l'ensemble des listes de candidats
Fraction n° 2	2 heures au total	Partis et groupements désignés par les présidents des groupes parlementaires de l'Assemblée nationale et du Sénat	Répartition aux présidents de groupe, au prorata de leur nombre de députés ou de sénateurs PUIS répartition libre aux listes de candidats	Suppression de la répartition égalitaire entre les bénéficiaires
Fraction n° 3	1 heure au total	Toutes les listes de candidats	Répartition effectuée par le CSA selon trois critères : . la répartition déjà effectuée pour la fraction n° 2 ; . la contribution des listes et des partis ou groupements politiques qui les soutiennent à l'animation du débat électoral ; . la représentativité des listes, avec 3 sous-critères : résultats obtenus lors des dernières élections européennes par les listes ou les partis et groupements politiques qui les soutiennent, résultats obtenus aux plus récentes élections et indications de sondages d'opinion	Création d'une nouvelle fraction « <i>corrective</i> » pour prendre en compte la jurisprudence constitutionnelle

Source : commission des lois du Sénat

3. Les apports de votre commission des lois

Au regard des simulations de votre rapporteur¹, l'enveloppe « *corrective* » d'une heure (fraction n° 3) pourrait s'avérer insuffisante, surtout si des partis ou groupements politiques non représentés au Parlement s'affirmaient quelques mois avant le scrutin, comme l'a fait En marche ! avant les élections législatives de 2017.

¹ Simulations consultables au sein de l'exposé général.

Dès lors, votre commission a adopté l'**amendement COM-38** de son rapporteur **donnant plus de souplesse au CSA dans la gestion de cette fraction « corrective » : en plus du temps d'émission d'une heure, le CSA pourrait « ouvrir » un maximum de 30 minutes supplémentaires s'il estimait une telle décision nécessaire pour traiter équitablement les listes de candidats aux élections européennes.**

Ce dispositif s'inspire de la décision n° 2017-651 QPC du 31 mai 2017, dans laquelle le Conseil constitutionnel avait autorisé le CSA à majorer le temps d'émission de certains candidats aux élections législatives de 2017, tout en le plafonnant.

En outre, votre commission a **clarifié le mode de répartition de cette fraction corrective** : le CSA adopterait une **approche globale** prenant en compte la répartition déjà effectuée au titre de la fraction n° 2 (temps alloué par les présidents de groupe parlementaire de l'Assemblée nationale et du Sénat) mais également au titre de la fraction n° 1 (temps minimal attribué à l'ensemble des listes de candidats) (**amendement COM-39 du rapporteur**).

Toujours sur proposition de son rapporteur, votre commission a également précisé les **hypothèses dans lesquelles les temps d'émission accordés aux groupes parlementaires puis aux listes de candidats pourraient être additionnés**, en vue d'une ou plusieurs émissions communes (**amendement COM-41**).

Par définition, les partis et groupements politiques n'interviendraient pas dans cette procédure en tant que bénéficiaires potentiels des temps d'émission ; ils préciseraient simplement au CSA la liste qu'ils ont choisi de soutenir pour la répartition de la fraction « corrective ».

Enfin, votre commission a rappelé :

- la possibilité pour les listes de candidats de recourir à deux **techniques pour la réalisation de leurs clips de radio** : créer des **émissions spécifiques** (« *textes différents* ») ou reprendre des extraits issus des émissions télévisées (« *textes similaires* », technique dite du « **repiquage** ») ;

- la nécessité pour le CSA de prendre en compte les **spécificités des outre-mer** dans les règles d'envoi (la plupart du temps par faisceaux hertziens) et de diffusion des clips de campagne, notamment en raison des décalages horaires (**amendement COM-40 du rapporteur**).

Votre commission a adopté l'article 2 **ainsi modifié**.

Article 2 bis

(art. L. 167-1 du code électoral)

Règles d'organisation de la campagne officielle des élections législatives à la radio et à la télévision

L'article 2 *bis* du projet de loi tend à réformer la campagne officielle à la radio et à la télévision pour les élections législatives.

Issu d'un **amendement du Gouvernement** adopté en séance publique par l'Assemblée nationale¹, cet article vise à **tirer les conséquences d'une décision récente du Conseil constitutionnel**, selon laquelle la durée des clips de campagne ne doit pas être « *manifestement hors de proportion avec la participation de(s) partis et groupements (politiques) à la vie démocratique de la Nation* »².

1. Des règles d'organisation remises en cause par la jurisprudence constitutionnelle**1.1. La répartition des clips de campagne pour les élections législatives avant la décision n° 2017-651 QPC du Conseil constitutionnel****▪ La clef de répartition prévue par le code électoral**

Depuis 1966³, les partis et groupements politiques qui présentent des candidats aux élections législatives « *peuvent utiliser les antennes du service public de radiodiffusion et de télévision pour leur campagne* » (I de l'actuel article L. 167-1 du code électoral).

Selon notre regretté collègue Yvon Bourges, secrétaire d'État à l'information entre 1966 et 1967, il était nécessaire de « *fixer le temps qui peut être consacré à la propagande électorale, sans lasser l'auditeur et le téléspectateur, et calculer une durée qui permît à chaque grande formation d'exprimer ses idées et de s'exprimer toute entière à travers elles* »⁴.

Depuis 1966, l'organisation des clips de campagne pour les élections législatives n'a été modifiée qu'à la marge.

Les I et II de l'article L. 167-1 du code électoral mettent deux fractions de temps à la disposition des partis et groupements politiques.

Pour le premier tour des élections législatives, ces deux fractions s'organisent ainsi :

a) la fraction n° 1 de 7 minutes de clips par bénéficiaire et par chaîne de la campagne audiovisuelle officielle est attribuée **aux partis ou groupements politiques qui ne sont pas représentés par un groupe**

¹ Amendement adopté avec l'avis favorable de M. Alain Tourret, rapporteur.

² Conseil constitutionnel, 31 mai 2017, Association En marche ! [Durée des émissions de la campagne électorale en vue des élections législatives], décision n° 2017-651 QPC.

³ Loi n° 66-1022 du 29 décembre 1966 modifiant et complétant le code électoral.

⁴ Compte rendu intégral de la séance du Sénat du 15 décembre 1966.

parlementaire à l'Assemblée nationale et auxquels se rattachent **au moins 75 candidats** aux élections législatives¹ ;

b) la fraction n° 2, d'une durée totale de trois heures, est répartie entre les partis et groupements représentés par des groupes parlementaires à l'Assemblée nationale.

Cette seconde fraction est allouée à partir de deux règles complémentaires :

- une moitié (soit 1 heure 30) est attribuée aux groupes parlementaires qui appartiennent à la majorité sortante, l'autre moitié à ceux qui n'en font pas partie ;
- la répartition entre les partis et groupements politiques est effectuée par les présidents de groupe parlementaire. À défaut d'accord, elle est fixée par le Bureau de l'Assemblée nationale, en tenant compte de « l'importance respective » des groupes parlementaires².

**Organisation de la campagne officielle pour le premier tour
des élections législatives
(avant la censure du Conseil constitutionnel)**

	Temps imparti	Bénéficiaires ³	Modalités de répartition
Fraction n° 1	7 minutes par bénéficiaire	Partis ou groupements politiques qui ne sont pas représentés par un groupe parlementaire à l'Assemblée nationale et auxquels se rattachent au moins 75 candidats aux élections législatives	Répartition égalitaire entre les bénéficiaires
Fraction n° 2	3 heures au total	Partis et groupements politiques représentés par un groupe parlementaire à l'Assemblée nationale	. Dont 1 h 30 pour les groupes appartenant à la majorité sortante et 1 h 30 pour les autres groupes . Répartition par les présidents de groupe . À défaut d'accord, répartition par le Bureau de l'Assemblée nationale

Source : commission des lois du Sénat

Au second tour, ces deux fractions de temps sont réparties de manière identique mais leur durée est réduite à **5 minutes par bénéficiaire pour la fraction n° 1** (au lieu de 7 minutes au premier tour) et à **une heure trente pour la fraction n° 2** (au lieu de 3 heures).

¹ Ce rattachement est précisé dans la déclaration de candidature de chaque candidat.

² Pour cette délibération spécifique, le Bureau de l'Assemblée nationale est complété par les présidents de groupe parlementaire.

³ La liste exacte des bénéficiaires des temps d'émission étant dressée, pour chaque élection législative, par la commission prévue par le décret n° 78-21 du 9 janvier 1978. Cette commission est composée d'un conseiller d'État, d'un représentant du ministre de l'intérieur et d'un représentant du ministre chargé de l'information.

▪ **L'application aux élections législatives de 2017**

En vue des élections législatives de 2017, le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) avait réparti les clips de la campagne audiovisuelle officielle de la manière suivante (décision du 23 mai 2017¹).

Répartition des clips de campagne pour les élections législatives de 2017
(avant la censure du Conseil constitutionnel)

	Partis ou groupements politiques	Durée des clips de campagne	
		Premier tour	Second tour
Fraction n° 1 (16 partis ou groupements bénéficiaires)	En marche !, Alliance écologiste indépendante, Caisse claire, Debout la France, Front national, La France insoumise, La France qui ose, Les Verts, Lutte ouvrière, Parti animaliste, Parti chrétien démocrate, Parti du vote blanc, Union des patriotes, Union populaire républicaine, Régions et peuples solidaires, 577 – Les Indépendants	7 min par bénéficiaire	5 min par bénéficiaire
Fraction n° 2 (5 partis ou groupements bénéficiaires)	Union des démocrates et indépendants	15 min 05 s	7 min 32 s
	Parti communiste	5 min 36 s	2 min 48 s
	Parti socialiste	80 min	40 min
	Les Républicains	69 min 10 s	34 min 40 s
	Parti radical de gauche	10 min	5 min

Source : Commission des lois du Sénat, à partir des données du CSA

Conforme aux actuels II et III de l'article L. 167-1 du code électoral, cette première répartition des clips de campagne ménageait toutefois **peu de temps à des forces politiques émergentes** qui n'étaient pas encore représentées par un groupe parlementaire à l'Assemblée nationale (En marche !, La France insoumise, etc.).

1.2. La censure opérée par le Conseil constitutionnel et ses effets

▪ **La censure du Conseil constitutionnel**

Saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) de l'association En marche !, **le Conseil constitutionnel a censuré, dans une décision du 31 mai 2017, les règles de répartition des clips de campagne des élections législatives².**

Il a estimé que ces durées d'émission étaient « *manifestement hors de proportion avec la participation de(s) partis et groupements à la vie démocratique de la Nation* ». Dès lors, les II et III de l'article L. 167-1 du code

¹ Décision n° 2017-254 fixant la durée des émissions de la campagne électorale en vue des élections législatives de juin 2017.

² Conseil constitutionnel, décision n° 2017-651 QPC, op.cit.

électoral ont été jugés contraires à deux principes de valeur constitutionnelle : le **pluralisme**¹ et **l'égalité devant le suffrage**.

Certes, le Conseil constitutionnel a reconnu que **le législateur pouvait prendre en compte la composition de l'Assemblée nationale sortante pour répartir les clips de la campagne officielle des élections législatives** :

« Il est loisible au législateur, lorsqu'il donne accès aux antennes du service public aux partis et groupements politiques pour leur campagne en vue des élections législatives, d'arrêter des modalités tendant à favoriser l'expression des principales opinions qui animent la vie démocratique de la Nation et de poursuivre ainsi l'objectif d'intérêt général de clarté du débat électoral. Le législateur pouvait donc, en adoptant les dispositions contestées, prendre en compte la composition de l'Assemblée nationale à renouveler et, eu égard aux suffrages qu'ils avaient recueillis, réserver un temps d'antenne spécifique à ceux des partis et groupements qui y sont représentés ».

Néanmoins, le Conseil constitutionnel a censuré les II et III de l'article L. 167-1 du code électoral pour **deux motifs**.

En premier lieu, les écarts ont été jugés trop importants entre les partis et groupements politiques qui ne disposent pas d'un groupe parlementaire à l'Assemblée nationale (fraction n° 1) et ceux qui y en disposent (fraction n° 2).

Le Conseil constitutionnel a précisé que le temps imparti aux partis et groupements politiques *« qui ne disposent plus ou n'ont pas encore acquis une représentation à l'Assemblée nationale »* ne saurait *« conduire à l'octroi d'un temps d'antenne manifestement hors de proportion avec leur représentativité, compte tenu des modalités particulières d'établissement des durées allouées aux formations représentées à l'Assemblée nationale »*.

Le commentaire de la décision du Conseil constitutionnel ajoute : *« sans doute est-il légitime de tenir compte de l'audience des partis et groupements principaux. Encore faut-il que le vœu d'un regroupement en grandes tendances ne prédomine pas sur la nécessité de ne pas entraver l'émergence de nouveaux courants politiques »*².

Dans l'exemple des élections législatives, l'association En marche ! n'aurait disposé que de 7 minutes par chaîne pour diffuser ses clips de campagne avant le premier tour, contre 80 minutes pour le Parti socialiste. Cette décision sur QPC, suscitée par l'organisation politique en cause, se situait dans un contexte où le candidat soutenu par le mouvement En marche ! venait quelques semaines plus tôt d'arriver en tête au premier tour du scrutin présidentiel avant de remporter le second, ce qui illustre

¹ Principe protégé par le troisième alinéa de l'article 4 de la Constitution qui dispose que « la loi garantit les expressions pluralistes des opinions et la participation équitable des partis et groupements politiques à la vie démocratique de la Nation ».

² Conseil constitutionnel, commentaire de la décision n° 2017-651 QPC du 31 mai 2017, p. 16.

avec évidence que le système de répartition en vigueur ne tenait pas compte des changements intervenus récemment dans les tendances de l'opinion.

En second lieu, le Conseil constitutionnel a considéré que la fraction n° 1 (partis non représentés par un groupe parlementaire à l'Assemblée nationale) ne reflétait pas suffisamment leur poids dans le débat public ainsi que leur « représentativité ».

En l'espèce, les clips de La France insoumise auraient été diffusés pendant 7 minutes sur chaque chaîne, soit une durée équivalente à celle accordée à des partis d'une place dans le débat public nettement plus réduite comme La France qui ose, Caisse claire, etc.

▪ **Les effets de la décision du Conseil constitutionnel**

Le Conseil constitutionnel a différé au 30 juin 2018 la date d'abrogation des II et III de l'article L. 167-1 du code électoral pour permettre la diffusion des clips de campagne des élections législatives de 2017.

Une « réserve transitoire », propre à ce scrutin, a toutefois été émise pour « faire cesser l'inconstitutionnalité constatée ».

La décision du Conseil constitutionnel a ainsi précisé que cette campagne audiovisuelle officielle devait être organisée à partir de deux grands principes :

a) le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) a été autorisé à moduler « à la hausse » la fraction n° 1 pour certains partis et groupements politiques non représentés par un groupe parlementaire à l'Assemblée nationale.

Cette majoration du temps d'émission devait refléter « l'importance du courant d'idées ou d'opinions » de ces partis et groupements, mesurée à partir de deux critères : le nombre de candidats présentés et leur « représentativité (...) appréciée notamment par référence aux résultats obtenus lors des élections intervenues depuis les précédentes élections législatives ».

Le Conseil constitutionnel a toutefois encadré ce pouvoir de modulation du CSA : les majorations prononcées ne pouvaient pas dépasser 35 minutes par bénéficiaire pour le premier tour et 25 minutes pour le second ;

b) la fraction n° 2 (réservée aux partis et groupements politiques représentés par un groupe parlementaire à l'Assemblée nationale) n'a pas été modifiée et le CSA n'a donc pas été autorisé à la moduler.

Dans une décision du 1^{er} juin 2017, le CSA a revu la durée des clips de la campagne officielle des dernières élections législatives, tirant ainsi les conséquences de la jurisprudence constitutionnelle¹.

¹ Décision n° 2017-277 du 1^{er} juin 2017 fixant la durée des émissions dont disposent les partis ou groupements politiques en application du III de l'article L. 167-1 du code électoral en vue des élections législatives de juin 2017.

Sept partis et groupements politiques ont vu leur temps d'émission augmenter en conséquence, au premier comme au second tour (En marche !, Front national, La France insoumise, Debout la France, Les Verts, Lutte ouvrière et Union populaire républicaine).

Répartition des clips de campagne pour les élections législatives de 2017
(après la décision du Conseil constitutionnel)

Partis et groupements politiques	Durée des clips de campagne				
	Premier tour		Second tour		
	Temps total	Augmentation par rapport à la première décision du CSA	Temps total	Augmentation par rapport à la première décision du CSA	
En marche !	42 min	+ 35 min	30 min	+ 25 min	
Alliance écologiste indépendante	7 min	+ 0 min	5 min	+ 0 min	
Caisse claire	7 min	+ 0 min	5 min	+ 0 min	
Debout la France	14 min	+ 7 min	10 min	+ 5 min	
Front national	38 min 30 s	+ 31 min 30	27 min 30 s	+ 22 min 30 s	
La France insoumise	31 min 30	+ 24 min 30	22 min 30 s	+ 17 min 30 s	
La France qui ose	7 min	+ 0 min	5 min	+ 0 min	
Les Verts	14 min	+ 7 min	10 min	+ 5 min	
Lutte ouvrière	14 min	+ 7 min	10 min	+ 5 min	
Parti animaliste	7 min	+ 0 min	5 min	+ 0 min	
Parti chrétien démocrate	7 min	+ 0 min	5 min	+ 0 min	
Parti du vote blanc	7 min	+ 0 min	5 min	+ 0 min	
Union des patriotes	7 min	+ 0 min	5 min	+ 0 min	
Union populaire républicaine	14 min	+ 7 min	10 min	+ 5 min	
Régions et peuples solidaires	7 min	+ 0 min	5 min	+ 0 min	
577 - Les Indépendants	7 min	+ 0 min	5 min	+ 0 min	
Fraction n° 2 (5 partis et groupements bénéficiaires)	Union des démocrates et indépendants	15 min 05 s	+ 0 min	7 min 32 s	+ 0 min
	Parti communiste	5 min 36 s		2 min 48 s	
	Parti socialiste	80 min		40 min	
	Les Républicains	69 min 10 s		34 min 40 s	
	Parti radical de gauche	10 min		5 min	

Source : Commission des lois du Sénat, à partir des données du CSA

2. La réforme de la campagne officielle audiovisuelle des élections législatives

Si la décision du Conseil constitutionnel a garanti le bon déroulement de la campagne officielle des élections législatives de 2017, **l'intervention du législateur est nécessaire pour répondre à la censure des II et III du code électoral, qui prendra effet au 30 juin 2018.**

Il convient, en outre, d'intervenir dans les meilleurs délais : en l'état du droit, il existerait un vide juridique si le Président de la République décidait de dissoudre l'Assemblée nationale¹ après cette date.

D'après Mme Jacqueline Gourault, ministre auprès du ministre d'État, ministre de l'intérieur, *« c'est pourquoi le Gouvernement assume d'emprunter ce vecteur législatif pour soumettre au Parlement un dispositif alternatif (pour les élections législatives), dont les principes sont identiques à ceux qui ont prévalu pour la campagne officielle des élections européennes ».*

L'article 2 bis du projet de loi viserait ainsi à *« assurer un équilibre fondé sur les poids respectifs des formations politiques, moyennant les corrections éventuelles du CSA »*².

Concrètement, trois fractions de temps seraient mises à la disposition des partis et groupements politiques pour la diffusion de leurs clips de campagne.

Pour le premier tour des élections législatives, ces trois fractions s'organiseraient ainsi :

a) chaque parti ou groupement politique auquel se rattacheraient au moins 75 candidats³ bénéficierait de 7 minutes de clips de campagne par chaîne de la campagne audiovisuelle officielle (fraction n° 1).

Cette première fraction s'inspirerait du droit en vigueur, à une exception près : tous les partis ou groupements politiques (auxquels se seraient rattachés 75 candidats) pourraient y prétendre, y compris les formations représentées par un groupe parlementaire à l'Assemblée nationale ;

b) deux heures par chaîne seraient ensuite réparties entre les présidents de groupe parlementaire de l'Assemblée nationale, au prorata de leur nombre de députés (fraction n° 2).

Par rapport à l'état du droit, la durée totale de cette fraction serait réduite d'une heure⁴. En outre, sa répartition entre les groupes

¹ Article 12 de la Constitution.

² Compte rendu intégral de la première séance du 13 février 2018 de l'Assemblée nationale.

³ Les modalités de ce rattachement seraient précisées par décret.

⁴ Cette heure d'émission étant « transférée » vers la nouvelle fraction n° 3 (fraction « corrective » du Conseil supérieur de l'audiovisuel).

parlementaires répondrait à un critère arithmétique (le nombre de députés au sein de chaque groupe)¹.

Les présidents de groupe parlementaire de l'Assemblée nationale répartiraient librement, dans les conditions fixées par décret en Conseil d'État, les durées de clip à leur disposition. Un même président de groupe pourrait accorder un temps d'émission à plusieurs partis ou groupements politiques présentant des candidats aux élections législatives.

c) une heure par chaîne serait répartie par le Conseil supérieur de l'audiovisuel (fraction n° 3).

Cette **nouvelle fraction « corrective »** permettrait de s'assurer que la durée d'émission attribuée aux partis et groupements politiques ne soit pas hors de proportion avec leur poids électoral.

Trois critères seraient utilisés pour répartir cette fraction :

- **la répartition déjà effectuée au titre de la fraction n° 2**, qui relèverait de la responsabilité des présidents de groupe de l'Assemblée nationale ;
- la contribution des partis et groupements politiques à **l'animation du débat électoral** ;
- **leur représentativité**, appréciée à partir de trois sous-critères : résultats obtenus lors des dernières élections législatives générales, résultats obtenus lors des « *plus récentes élections* » et indications des sondages d'opinion.

Ces éléments d'appréciation, comparables à ceux de l'article 2 du projet de loi (campagne officielle des élections européennes), s'inspirent largement de ceux applicables aux temps de parole et d'antenne de l'élection présidentielle², qui ont été **déclarés conformes à la Constitution en avril 2016**³.

¹ Alors, qu'en l'état du droit, les présidents de groupe politique de l'Assemblée nationale pouvaient s'accorder sur une répartition ad hoc du temps d'émission qu'ils étaient chargés d'allouer aux partis et groupements politiques (voir supra).

² Article 3 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel qui mentionne : la contribution de chaque candidat à l'animation du débat électoral, les résultats obtenus aux plus récentes élections et les indications de sondages d'opinion.

³ Conseil constitutionnel, 21 avril 2016, Loi organique de modernisation des règles applicables à l'élection présidentielle, décision n° 2016-729 DC.

**Organisation de la campagne officielle pour
le premier tour des élections législatives
(projet de loi)**

	Temps imparti	Bénéficiaires	Modalités de répartition	Modifications par rapport à l'état du droit
Fraction n° 1	7 minutes par bénéficiaire	Partis ou groupements politiques auxquels se rattacheraient au moins 75 candidats aux élections législatives	Répartition égalitaire	Un parti ou groupement politique représenté par un groupe parlementaire à l'Assemblée nationale bénéficierait de cette fraction
Fraction n° 2	2 heures au total	Partis et groupements de la fraction n° 1 désignés par les présidents des groupes parlementaires de l'Assemblée nationale	Répartition aux présidents de groupe, au prorata de leur nombre de députés PUIS répartition libre aux partis et groupements politiques	. Sa durée totale serait réduite d'une heure ¹ ; . La répartition entre les groupes parlementaires serait fixée selon un critère arithmétique (nombre de députés)
Fraction n° 3	1 heure au total	Partis et groupements de la fraction n° 1	Répartition assurée par le CSA, selon trois critères : . la répartition déjà effectuée pour la fraction n° 2 ; . la contribution des partis et groupements politiques à l'animation du débat électoral ; . leur représentativité, selon 3 sous-critères : résultats obtenus lors des dernières élections législatives, résultats obtenus aux plus récentes élections et indications de sondages d'opinion	Cette nouvelle fraction « <i>corrective</i> » serait créée pour prendre en compte la jurisprudence constitutionnelle

Source : commission des lois du Sénat

Au second tour, ces trois fractions seraient réparties de la même manière mais leur durée serait réduite : **5 minutes par bénéficiaire pour la fraction n° 1** (au lieu de 7 minutes au premier tour), **une heure pour la fraction n° 2** (au lieu de 2 heures) et **trente minutes pour la fraction n° 3** (au lieu d'une heure).

Les simulations de votre rapporteur concernant la répartition des deux premières fractions sont consultables au sein de l'exposé général.

¹ Heure qui serait « transférée » vers la fraction n° 3 (« correctif CSA »).

Enfin, l'article 2 *bis* rappelle que :

- les dépenses liées à la campagne audiovisuelle officielle sont à la charge de l'État ;

- les clips doivent être diffusés dans le même texte pour les émissions de télévision et dans un texte similaire ou différent pour les émissions de radio ;

- le Conseil supérieur de l'audiovisuel tient compte des délais d'acheminement et des différences d'heures pour les clips de campagne diffusés dans les outre-mer.

3. Les précisions apportées par votre commission des lois

Conformément à la **tradition républicaine**, votre commission a fait preuve d'une certaine **réserve** sur cet article relatif aux élections législatives¹.

Contrairement à l'article 2 (élections européennes), elle n'a donc pas ajouté la possibilité pour le CSA « d'ouvrir » un maximum de 30 minutes d'émission supplémentaires.

Sur le plan technique, votre commission a adopté **l'amendement COM-42 de son rapporteur** :

- précisant que la fraction « correctrice » du Conseil supérieur de l'audiovisuel vise à s'assurer que les durées d'émission accordées ne soient pas « **hors de proportion** » avec la **participation des partis et groupements politiques à la vie démocratique de la Nation** ;

- explicitant que **la répartition de cette fraction « correctrice »** tend à prendre en compte, **de manière globale**, la répartition déjà effectuée au titre de la fraction n° 2 (temps alloué par les présidents de groupe parlementaire à l'Assemblée nationale) mais également au titre de la fraction n° 1 (temps minimal attribué aux partis et groupements politiques auxquels se sont rattachés au moins 75 candidats aux élections législatives) ;

- **clarifiant les conditions dans lesquelles peuvent être additionnés les temps d'émission accordés** à plusieurs présidents de groupe parlementaire à l'Assemblée nationale ou à plusieurs partis ou groupements politiques.

Votre commission a adopté l'article 2 *bis* **ainsi modifié**.

¹ Voir, à titre d'exemple, l'adoption sans modification du projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2009-935 du 29 juillet 2009 portant répartition des sièges et délimitation des circonscriptions pour l'élection des députés. Rapport n° 115 (2009-2010) de M. Jean-Jacques Hyest, fait au nom de la commission des lois du Sénat (p. 27) et consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/109-115/109-1151.pdf>.

Article 3

(art. 19-1 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977
relative à l'élection des représentants au Parlement européen)

**Règles du plafonnement des dépenses électorales et
de leur remboursement forfaitaire pour les élections européennes**

L'article 3 du projet de loi vise à modifier les règles de plafonnement des dépenses électorales pour les élections européennes afin de tenir compte de la création d'une circonscription électorale unique.

De manière subsidiaire, il tend à recodifier le seuil de voix de 3 % des suffrages exprimés à partir duquel une liste de candidats bénéficie du remboursement forfaitaire d'une partie de ses dépenses électorales.

1. Le plafonnement des dépenses électorales pour les élections européennes

1.1. Le périmètre des dépenses électorales

Comme le précise la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP), les **dépenses électorales** répondent à **quatre critères cumulatifs**¹ :

- **leur objet** : elles visent à obtenir les suffrages des électeurs, ce qui exclut notamment les dépenses à caractère personnel ;

- **leur date** : elles sont engagées ou réglées dans les six mois précédant le vote et jusqu'au dépôt du compte de campagne (le dixième vendredi suivant le scrutin) ;

- **leur lieu** : les dépenses électorales sont exécutées dans la circonscription du candidat ;

- **la procédure** : elles sont engagées par le candidat ou par son représentant et réglées par le mandataire de la campagne.

Lorsqu'un candidat inscrit sur son compte de campagne² une dépense qui ne remplit pas ces quatre critères, la CNCCFP « réforme »³ ou rejette le compte⁴.

Les dépenses électorales se distinguent de la campagne officielle à la radio et à la télévision mais aussi de la propagande officielle.

¹ CNCCFP, « Guide du candidat et du mandataire », édition 2016, p. 47.

Ce document est consultable à l'adresse suivante :

http://www.cnccfp.fr/docs/campagne/20161027_guide_candidat_edition_2016.pdf.

² Tous les candidats ayant l'obligation de déposer un compte de campagne sauf lorsqu'ils ont obtenu moins de 1 % des suffrages exprimés et qu'ils n'ont pas reçu de dons de la part de personnes physiques.

³ La « réformation » d'un compte de campagne consistant à inscrire des dépenses électorales supplémentaires ou à en retirer.

⁴ Le rejet du compte de campagne entraînant mécaniquement la saisine du juge de l'élection.

Campagne et propagande officielles

La campagne officielle à la radio et à la télévision correspond aux **clips de courte durée** enregistrés par les candidats ou listes de candidats et diffusés pendant la campagne électorale officielle sur certaines chaînes du service public. Elle est réformée par les articles 2 (élections européennes) et 2 *bis* (élections législatives) du projet de loi.

La **propagande officielle** comprend l'impression des **bulletins de vote**, des **professions de foi** et des **affiches** à apposer devant les bureaux de vote et sur les panneaux officiels. L'État rembourse ces frais, qui ne sont pas inscrits dans le compte de campagne, lorsque les listes de candidats obtiennent un nombre de voix supérieur à un seuil défini par la loi. **Pour les élections européennes, ce seuil est fixé à 3 % des suffrages exprimés.**

Le montant des dépenses électorales est plafonné afin d'assurer une certaine équité entre les candidats¹. Ce plafond est également utilisé pour calculer le montant du remboursement forfaitaire des dépenses électorales (*voir infra*).

Conformément au code électoral, **un candidat qui dépasserait le plafond des dépenses électorales s'exposerait :**

- **au rejet de son compte de campagne** par la CNCCFP et à **l'impossibilité de prétendre au remboursement forfaitaire** de ses dépenses électorales (articles L. 52-11-1 et L. 52-15 du code électoral) ;

- **à l'annulation de son élection** et à une peine d'inéligibilité (article L. 118-3) ;

- à une « *sanction administrative personnelle à caractère pécuniaire* »² consistant, après injonction de la CNCCFP et sous réserve de la décision définitive du juge de l'élection, à verser au Trésor public une somme égale au montant du dépassement constaté (article L. 52-15) ;

- à une peine de **trois ans d'emprisonnement** et de **45 000 euros d'amende** (article L. 113-1).

1.2. L'application aux élections européennes

- **L'état du droit : 1,265 million d'euros par liste de candidats dans les circonscriptions interrégionales**

Le plafond des dépenses électorales pour les élections européennes s'élève aujourd'hui à **1,265 million d'euros pour chaque liste de candidats se présentant dans l'une des huit circonscriptions interrégionales.**

¹ Article L. 52-11 du code électoral.

² CNCCFP, « Guide du candidat et du mandataire », op.cit., p. 8.

Il se décompose ainsi :

- **1,15 million d'euros prévus par l'article 19-1 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977¹** ;

- **une majoration de 10 % (soit 115 000 euros) autorisée par le décret n° 2009-370 du 1^{er} avril 2009²**. Depuis 2012, cette majoration est gelée jusqu'à « l'année au titre de laquelle le déficit public des administrations publiques (sera) nul »³.

Ces montants sont remplacés par leur contre-valeur en francs CPF en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna.

Ce contrôle des dépenses électorales est **conforme à l'article 4 de l'acte électoral du 20 septembre 1976⁴** qui dispose que « chaque État membre peut fixer un plafond pour les dépenses des candidats relatives à la campagne électorale ».

En France, le montant total des dépenses électorales pour les élections européennes de 2014 s'est élevé à **26,72 millions d'euros, soit une dépense moyenne de 267 168 euros par liste**.

Les dépenses électorales constatées lors des élections européennes

		Circonscriptions								Total & moyenne
		Outre-Mer	Est	IDF	Massif Central	Nord-Ouest	Ouest	Sud-Est	Sud-Ouest	
2004	Total des dépenses	2 832 424 €	3 655 763 €	5 219 535 €	3 602 581 €	4 444 627 €	4 597 364 €	4 653 743 €	4 039 028 €	33 045 065 €
	Nombre d'inscrits	1 435 978	5 639 083	6 200 637	3 235 943	6 340 210	5 844 464	7 040 134	5 775 540	41 518 595
	Coût par inscrit	1,97 €	0,65 €	0,84 €	1,11 €	0,70 €	0,79 €	0,66 €	0,70 €	0,93 €
	Nombre de votants	398 718	2 305 208	2 797 399	1 468 321	2 670 366	2 636 749	2 766 407	2 633 463	17 676 631
	Coût par votant	7,10 €	1,59 €	1,87 €	2,45 €	1,66 €	1,74 €	1,68 €	1,53 €	2,45 €
2009	Total des dépenses	2 822 874 €	3 720 373 €	5 143 819 €	3 420 623 €	4 628 288 €	3 793 559 €	5 194 447 €	4 287 763 €	33 011 746 €
	Nombre d'inscrits	1 635 705	5 854 557	6 823 189	3 342 417	6 568 936	6 177 375	7 679 850	6 200 794	44 282 823
	Coût par inscrit	1,73 €	0,64 €	0,75 €	1,02 €	0,70 €	0,61 €	0,68 €	0,69 €	0,85 €
	Nombre de votants	375 624	2 289 221	2 870 076	1 422 747	2 613 947	2 616 994	3 044 003	2 759 549	17 992 161
	Coût par votant	7,52 €	1,63 €	1,79 €	2,40 €	1,77 €	1,45 €	1,71 €	1,55 €	2,48 €
2014	Total des dépenses	2 434 824 €	3 248 696 €	4 031 665 €	3 016 626 €	3 603 570 €	3 107 556 €	3 732 851 €	3 541 047 €	26 716 835 €
	Nombre d'inscrits	1 782 772	5 882 396	8 087 036	3 371 274	6 602 270	6 353 572	7 982 510	6 482 882	46 544 712
	Coût par inscrit	1,37 €	0,55 €	0,50 €	0,89 €	0,55 €	0,49 €	0,47 €	0,55 €	0,67 €
	Nombre de votants	303 065	2 538 339	3 152 285	1 553 394	2 837 669	2 855 509	3 429 265	3 078 367	19 747 893
	Coût par votant	8,03 €	1,28 €	1,28 €	1,94 €	1,27 €	1,09 €	1,09 €	1,15 €	2,14 €

Source : Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP), Rapport d'activité 2014, p. 54⁵.

¹ Loi relative à l'élection des représentants au Parlement européen.

² Décret portant majoration du plafond des dépenses électorales.

³ Article 112 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

⁴ Acte du Conseil de l'Union européenne portant élection des membres du Parlement européen au suffrage universel direct.

⁵ Ce rapport est consultable à l'adresse suivante :

http://www.cnccfp.fr/docs/commission/cnccfp_activite_2014.pdf.

▪ **Le projet de loi : une légère diminution du plafond des dépenses électorales pour les élections européennes**

L'article 3 du projet de loi tend à tirer les conséquences de la création d'une circonscription unique pour les élections européennes en revoyant le plafond des dépenses électorales.

Ce plafond serait fixé à 9,2 millions d'euros par liste de candidats, montant qui correspondrait à une multiplication par huit du plafond de 1,15 million d'euros applicable, sur le fondement de l'actuel article 19-1 de la loi n° 77-729 précitée du 7 juillet 1977, à chacune des circonscriptions interrégionales.

Implicite, le projet de loi tend à supprimer la majoration de 10 % (soit 115 000 euros par circonscription interrégionale) prévue par le décret précité du 1^{er} avril 2009.

D'après l'étude d'impact, « cette réduction se justifie par la double détermination du Gouvernement à s'engager dans la voie d'une **maîtrise des dépenses publiques** et à subordonner les conditions de financement de la vie politique à une exigence d'**exemplarité renforcée** (...). Elle tient compte des **économies d'échelle induites** dans le cadre de la future campagne électorale par le passage de huit circonscriptions à une seule circonscription »¹.

Dans son avis sur le projet de loi, le Conseil d'État n'a pas remis en cause cette diminution « de fait » du plafond des dépenses électorales : « compte tenu de son ampleur limitée et de la date suffisamment précoce de son annonce », elle n'est « **pas de nature à porter atteinte à l'exercice du droit de suffrage garanti par l'article 3 de la Constitution** »².

Enfin, Mme Jacqueline Gourault, ministre auprès du ministre d'État, ministre de l'intérieur, a précisé lors de son audition à l'Assemblée nationale³ que « le plafond des dépenses électorales (en vigueur) n'a jamais été atteint par une liste, à l'exception de celle du Front national dans la circonscription Sud-Est en 2014. D'une façon générale, (les listes) n'atteignent même pas la moitié de ce plafond ».

Le plafond des dépenses électorales de 9,2 millions d'euros serait **inférieur à celui des élections européennes de 1999**⁴ (56 millions de francs, soit 11 millions d'euros⁵). Il représenterait environ 55 % du plafond de 16,851 millions d'euros appliqué au premier tour de l'élection présidentielle.

¹ Étude d'impact du projet de loi, p. 18.

² Conseil d'État, avis n° 393955 du 21 décembre 2017.

³ Audition du 17 janvier 2018 devant les commissions des lois et des affaires européennes de l'Assemblée nationale.

⁴ Scrutin qui correspond aux dernières élections européennes organisées, en France, dans le cadre d'une circonscription électorale unique.

⁵ En euros constants (inflation prise en compte).

1.3. Le cas particulier des frais de transport outre-mer

- **Le droit en vigueur : des dépenses électorales « hors plafond »**

Actuellement, les candidats aux élections européennes dans la circonscription ultramarine bénéficient d'une certaine souplesse : leurs frais de transport aérien, maritime et fluvial « *dûment justifiés* » sont considérés comme des dépenses électorales mais ne sont **pas inclus dans le plafonnement précité de 1,265 million d'euros par circonscription interrégionale¹ et peuvent donc s'y ajouter**. En contrepartie, ces dépenses ne peuvent pas faire l'objet du remboursement forfaitaire de l'État (voir *infra*).

Ce premier dispositif s'inspire de celui applicable aux élections présidentielles, législatives, sénatoriales et régionales².

Il diffère d'un deuxième dispositif prévu pour les campagnes électorales des députés et des sénateurs représentant les Français établis hors de France. Pour ces derniers, les dépenses de transport sont exclues du plafond des dépenses électorales mais font l'objet d'un remboursement spécifique de l'État, « *dans la limite de plafonds fixés par zones géographiques* »³. À titre d'exemple, lors des élections législatives de 2017, ce remboursement pouvait atteindre 30 800 euros par candidat dans la première circonscription des Français établis hors de France (États-Unis et Canada).

Ce deuxième dispositif s'avère donc plus avantageux pour les candidats que le premier car il permet une prise en charge par l'État de ces frais de transport.

- **Le projet de loi : une majoration du plafond des dépenses électorales pour les frais de transport ultramarins**

Le projet de loi vise à créer, pour les élections européennes, un troisième dispositif.

Les frais de transport aérien, maritime et fluvial exposés par les candidats « au départ et à destination » des collectivités territoriales d'outre-mer et de la Nouvelle-Calédonie seraient inclus dans le plafond des dépenses électorales. Ce dernier serait toutefois augmenté en conséquence, dans la limite de 2 % de son montant, soit 184 000 euros (qui s'ajouteraient aux 9,2 millions d'euros précités).

Dans une circonscription électorale unique, ces frais de transport pourraient correspondre : aux voyages des candidats domiciliés en métropole vers les outre-mer, aux voyages des candidats domiciliés en outre-mer vers la métropole et aux voyages au départ et à l'arrivée des outre-mer.

¹ Article 19-1 de la loi n° 77-729 précitée du 7 juillet 1977.

² Article L. 52-12 du code électoral.

³ Article L. 330-9 du code électoral.

Certes, ce nouveau dispositif est moins souple que l'actuel pour les candidats aux élections européennes car il tend à intégrer ces frais de transport dans le plafond des dépenses électorales. Il permettrait toutefois de majorer ce plafond et donc, indirectement, le montant du remboursement forfaitaire¹.

Dans son avis sur le projet de loi, le Conseil d'État a estimé que « le principe et le taux d'une telle majoration ne soulev(ait) pas de question de constitutionnalité » pour des élections européennes organisées dans une circonscription électorale unique. Il a toutefois suggéré au Gouvernement d'examiner une éventuelle harmonisation entre ce nouveau dispositif et les règles applicables à l'élection présidentielle².

2. Le remboursement forfaitaire des dépenses électorales des candidats aux élections européennes

2.1. Les règles applicables

Pour la plupart des élections organisées sur le territoire français, l'État prend en charge une partie des dépenses électorales des candidats par l'intermédiaire d'un remboursement forfaitaire.

Son montant est fixé par la **Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP)**, après examen des comptes de campagne³.

En tout état de cause, ce remboursement ne peut pas excéder l'un des plafonds suivants (**règle du « triple plafond »**)⁴ :

a) le montant des dépenses électorales des candidats tel qu'arrêté par la CNCCFP ;

b) 47,5 % du plafond de ces dépenses.

Actuellement, le remboursement forfaitaire accordé à une liste de candidats qui se présente aux élections européennes est donc inférieur ou égal à 600 875 euros (pour un plafond de dépenses de 1,265 million d'euros par circonscription interrégionale, majoration de 10 % prévue par le pouvoir réglementaire incluse).

Dans l'hypothèse où une circonscription électorale unique serait créée (avec un plafond de dépenses électorales fixé à 9,2 millions d'euros, auquel pourraient s'ajouter 184 000 euros pour les frais de transport ultramarins), ce remboursement forfaitaire ne pourrait pas excéder, par liste de candidats, **4,37 millions d'euros (sans ces frais) ou 4, 457 400 millions d'euros (avec ces frais) ;**

¹ Le montant du remboursement forfaitaire de l'État étant lié au plafond des dépenses électorales (voir infra).

² Conseil d'État, avis n° 393955 du 21 décembre 2017.

³ Article L. 52-15 du code électoral.

⁴ Article L. 52-11-1 du code électoral.

c) le montant des dépenses réglées sur l'apport personnel des candidats, afin d'éviter tout enrichissement personnel.

Enfin, le bénéficiaire du remboursement forfaitaire est soumis à plusieurs conditions cumulatives : recueillir un nombre de voix supérieur au « seuil de remboursement » (voir *infra*), se conformer au plafond des dépenses électorales, déposer un compte de campagne dans les délais impartis, voir son compte validé par la CNCCFP et avoir déposé, si nécessaire, une déclaration de situation patrimoniale.

2.2. Le seuil de remboursement des élections européennes

Le seuil de voix qu'un candidat doit obtenir pour bénéficier du remboursement forfaitaire de l'État s'établit à 5 % des suffrages exprimés pour les élections législatives, sénatoriales, régionales et départementales¹.

Ce seuil a été réduit à 3 % des suffrages exprimés pour deux élections : l'élection des représentants à l'Assemblée de la Polynésie française² et, depuis 2003³, les élections européennes. Dans ce dernier cas, le seuil est aujourd'hui apprécié au niveau de chaque circonscription interrégionale.

D'après notre ancien collègue Patrice Gélard, il s'agissait à l'époque de « *favoriser le remboursement forfaitaire des petits partis et groupements politiques* » et donc de renforcer le caractère pluraliste des élections européennes⁴.

Lors du scrutin de 2014, 56 listes de candidats ont bénéficié du remboursement forfaitaire de l'État⁵.

L'article 3 du projet de loi maintient ce seuil d'accès au remboursement forfaitaire de 3 % des suffrages exprimés, qui serait désormais apprécié au niveau national par cohérence avec la création d'une

¹ Le régime de l'élection présidentielle répond à une logique spécifique : un remboursement maximum de 4,75 % du plafond des dépenses électorales (soit 800 423 euros pour le premier tour) est versé aux candidats n'ayant pas recueilli plus de 5 % des suffrages exprimés. Les autres candidats bénéficient d'un remboursement maximum de 47,5 % du plafond des dépenses électorales (soit 8 004 225 euros pour le premier tour et 10 691 775 euros pour le second tour). Article 3 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel.

² Haut-commissariat de la République en Polynésie française, « Mémento à l'usage des listes de candidats à l'élection des représentants à l'Assemblée de la Polynésie française des 22 avril et 6 mai 2018 », p. 23. Ce document est consultable à l'adresse suivante : www.polynesie-francaise.pref.gouv.fr.

³ Loi n° 2003-327 du 11 avril 2003 relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen ainsi qu'à l'aide publique aux partis politiques.

⁴ Rapport n° 192 (2002-2003) fait au nom de la commission des lois du Sénat sur le projet de loi relatif à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen ainsi qu'à l'aide publique aux partis politiques, p. 68.

Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <https://www.senat.fr/rap/102-192/102-1921.pdf>.

⁵ Source : Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP), Rapport d'activité 2014, p. 54. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : http://www.cnccfp.fr/docs/commission/cnccfp_activite_2014.pdf.

circonscription électorale unique. Pour plus de clarté, il propose toutefois de « déplacer » cette disposition de l'article 2 de la loi n° 77-729 précitée du 7 juillet 1977 à l'article 19-1 de cette même loi.

Votre commission a adopté l'article 3 **sans modification**.

Article 3 bis

(art. 19-2 [nouveau] de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977
relative à l'élection des représentants au Parlement européen)
**Transparence des dépenses électorales engagées par les partis
et groupements politiques en soutien d'une liste de candidats
aux élections européennes**

L'article 3 *bis* du projet de loi vise à renforcer la transparence des dépenses électorales engagées par les partis et groupements politiques en soutien d'une liste de candidats aux élections européennes.

Il résulte d'un amendement de notre collègue député Alain Tourret, rapporteur, adopté en commission par l'Assemblée nationale.

1. Les dépenses engagées par les partis et groupements politiques en soutien d'une liste de candidats aux élections européennes

Conformément à l'article L. 52-8 du code électoral, **un parti ou groupement politique français qui respecte les règles de financement de la vie politique¹ peut apporter son soutien à une liste de candidats aux élections européennes² en :**

- consentant des dons ;
- fournissant des services ou autres avantages directs ou indirects à des prix inférieurs aux prix du marché (« concours en nature » comme le prêt de locaux ou d'équipements, la mise à disposition de personnels, etc.) ;
- accordant un prêt. Néanmoins, un candidat « *ne peut contracter auprès d'un parti ou groupement politique des prêts avec intérêts que si ce dernier a lui-même souscrit des prêts à cette fin et dans la limite des intérêts y afférents* ».

Comme le souligne la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP), **ce financement est « libre et sans limitation de plafond »³ ; il est intégré au compte de**

¹ Et en particulier la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique.

² À l'inverse, le financement par un parti européen demeure proscrit par ce même article L. 52-8 du code électoral. Lors des élections européennes de 2014, la CNCCFP a d'ailleurs rejeté le compte de campagne d'une liste de candidats qui avait reçu une contribution substantielle d'un parti ayant son siège au Pays-Bas.

³ CNCCFP, « Guide du candidat et du mandataire », édition 2016, p. 38.

Ce document est consultable à l'adresse suivante :

http://www.cnccfp.fr/docs/campagne/20161027_guide_candidat_edition_2016.pdf

campagne du candidat ainsi qu'au compte du parti ou groupement politique.

À l'occasion des élections européennes de 2014, plus de 60 % des recettes des candidats ont été apportées par les partis et groupements politiques (soit 51 % des recettes sous forme de prêts et 9 % sous forme de concours en nature et de versements financiers).

D'après la CNCCFP, « l'élection des représentants au Parlement européen se distingue par l'importance de l'implication des formations politiques (...). Cette situation a notamment pour effet une mutualisation fréquente des dépenses, que ce soit par leur répartition en quotes-parts payées par les différents mandataires des listes associées, ou que ce soit par l'intermédiaire d'une refacturation aux candidats des prestations commandées par le parti »¹.

La création d'une circonscription unique pour les élections européennes pourrait renforcer ces flux financiers comme l'ont démontré les auditions de votre rapporteur, les partis et groupements politiques ayant vocation à soutenir leurs candidats dans cette campagne organisée à l'échelle nationale.

2. Une meilleure transparence pour ces flux financiers

Autorisées par le droit en vigueur, les dépenses engagées par les partis et groupements politiques en soutien d'une liste de candidats aux élections européennes présentent une **double difficulté**.

D'une part, la CNCCFP doit vérifier la cohérence entre les recettes inscrites dans le compte de campagne de la liste de candidats et les dépenses enregistrées dans le compte du parti ou groupement politique.

Or, ces deux documents ne sont pas déposés au même moment : pour les élections européennes de 2019, le compte de campagne devra être déposé avant le 2 août 2019² et le compte du parti ou groupement avant le 30 juin 2020³.

D'autre part, ce flux financier ne doit pas :

- **revenir à inscrire dans le compte de campagne de la liste de candidats une « dépense ordinaire » du parti ou du groupement politique**, qui bénéficierait alors indûment du remboursement forfaitaire des dépenses électorales ;

- **ou, à l'inverse, conduire à minorer illégalement le compte de campagne** afin de masquer un dépassement du plafond de ces dépenses⁴.

¹ CNCCFP, *Rapport d'activité 2014*, p. 48. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : http://www.cnccfp.fr/docs/commission/cnccfp_activite_2014.pdf.

² Soit le dixième vendredi suivant le scrutin (article L. 52-12 du code électoral).

³ Article 11-7 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique.

⁴ Voir le commentaire de l'article 3.

Pour davantage de transparence, l'article 3 *bis* du projet de loi tend à inclure une **nouvelle annexe au compte de campagne des listes de candidats aux élections européennes**.

Publiée dans les mêmes formes que le compte de campagne¹, cette annexe comporterait « *une présentation détaillée des dépenses exposées par chacun des partis et groupements politiques² qui ont été créés en vue d'apporter un soutien à la liste (...) ou qui lui apportent leur soutien ainsi que des avantages directs ou indirects, prestations de services et dons en nature fournis par ces partis ou groupements* ».

À la demande de la CNCCFP, les partis et groupements politiques concernés auraient l'obligation de lui communiquer les « pièces comptables et les justificatifs nécessaires » pour apprécier l'exactitude de ces transferts financiers ou concours en nature.

Ce dispositif s'inspire de celui prévu pour **l'élection présidentielle**³ et déclaré conforme à la Constitution le 21 avril 2016⁴, le Conseil constitutionnel ayant considéré qu'il ne méconnaissait pas le principe de liberté d'activité des partis politiques.

Comme l'a souligné notre ancien collègue député Jean-Jacques Urvoas pour l'élection présidentielle, il poursuit un triple objectif : « *améliorer l'information des citoyens sur la transparence des finances des partis ; responsabiliser davantage les partis sur les soutiens qu'ils apportent à un candidat (...) ; faciliter et approfondir le contrôle des comptes de campagne par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques* »⁵.

Votre commission a adopté **l'amendement rédactionnel COM-44** de son rapporteur et l'article 3 *bis* **ainsi modifié**.

¹ Conformément à l'article L. 52-12 du code électoral, la CNCCFP assure la publication des comptes de campagne au Journal officiel ainsi que dans un standard ouvert, aisément réutilisable et exploitable par un système de traitement automatisé.

² Une même liste de candidats aux élections européennes pouvant être soutenue par plusieurs partis et groupements politiques.

³ Loi organique n° 2016-506 du 25 avril 2016 de modernisation des règles applicables à l'élection présidentielle.

⁴ Conseil constitutionnel, 21 avril 2016, Loi organique de modernisation des règles applicables à l'élection présidentielle, décision n° 2016-729 DC.

⁵ Rapports n°s 3319 et 3320 déposés le 9 décembre 2015 au nom de la commission des lois de l'Assemblée nationale sur la proposition de loi et la proposition de loi organique de modernisation des règles applicables à l'élection présidentielle, p. 88.

Ces rapports sont consultables à l'adresse suivante :
<http://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/rapports/r3319.pdf>.

Article 4

(art. 1 [abrogé], 2, 3, 3-1, 9, 16, 20, 24, 24-1 et 25 et tableau annexé de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen ; art. 15 et annexe 2 de la loi n° 2003-327 du 11 avril 2003 relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen ainsi qu'à l'aide publique aux partis politiques)

**Règle de constitution des listes aux élections européennes et modalités de remplacement des députés européens -
Règle d'âge en cas d'égalité des suffrages -
Délai d'examen des comptes de campagne - Diverses coordinations**

L'article 4 du projet de loi poursuit **quatre objectifs** :

- revoir les conditions de constitution des listes de candidats aux élections européennes et préciser les modalités de remplacement des députés européens ;

- inverser la règle de séniorité pour les élections européennes : en cas d'égalité des suffrages entre plusieurs listes, serait élu le candidat appartenant à la liste dont la moyenne d'âge est la moins élevée ;

- allonger de deux à quatre mois le délai laissé à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) pour examiner les comptes de campagne des candidats en cas de recours devant le juge de l'élection ;

- procéder à diverses coordinations.

1. La constitution des listes de candidats pour les élections européennes et les modalités de remplacement des députés européens

1.1. La constitution des listes de candidats

Comme l'a récemment rappelé notre collègue Didier Marie, la déclaration de candidature est un acte essentiel : elle permet de s'assurer de la volonté des candidats de se présenter au suffrage des électeurs et de vérifier le respect des règles d'éligibilité¹.

Non mentionné par l'acte électoral du 20 septembre 1976², le droit applicable aux déclarations de candidature **relève de la compétence des États membres.**

¹ Rapport n° 87 (2017-2018) fait au nom de la commission des lois du Sénat sur la proposition de loi relative aux modalités de dépôt de candidature aux élections. Pour plus de précisions sur les déclarations de candidature aux élections européennes, voir les pages 50 à 53 de ce rapport, consultable à l'adresse suivante : <https://www.senat.fr/rap/17-087/17-0871.pdf>.

² Acte du Conseil de l'Union européenne portant élection des membres du Parlement européen au suffrage universel direct.

En France, les déclarations de candidature doivent être **déposées au plus tard le quatrième vendredi précédant le scrutin**¹, auprès du ministère de l'intérieur ou, pour la circonscription outre-mer, auprès « *des services du représentant de l'État* »².

En l'état du droit, chaque liste doit compter **un nombre de candidats égal au double et, pour la circonscription ultramarine, au triple du nombre de sièges à pourvoir dans la circonscription interrégionale**. Depuis 2000³, elle doit être composée alternativement d'un candidat de chaque sexe (principe de parité).

Aussi, pour les élections européennes de 2014, une liste déposée dans la circonscription « *Ile-de-France – Français de l'étranger* » devait-elle comporter 30 noms (pour 15 sièges à pourvoir) et une liste déposée dans la circonscription ultramarine devait-elle en compter 9 (pour 3 sièges à pourvoir dans les 3 sections électorales).

Proposant la création d'une circonscription électorale unique, le projet de loi prévoit que **le nombre de candidats sur une liste soit désormais égal au nombre de sièges à pourvoir (et non au double ou au triple)**.

En l'état du droit communautaire, **une liste de candidats devrait donc comporter 74 noms**⁴. Un député européen quittant son mandat (démission, décès, incompatibilité, etc.) serait toujours remplacé par le « *candidat figurant sur la même liste immédiatement après le dernier candidat* » élu (« suivant de liste »)⁵.

D'après l'étude d'impact, « *l'absence de prime majoritaire dans le cadre des élections européennes rend hypothétique le risque que les suivants de liste soient en nombre insuffisant pour assurer le remplacement de sièges vacants. Ainsi, dans l'hypothèse d'une circonscription unique, la liste arrivée en tête à l'échelle nationale en 2014 avec 24,86 % des suffrages exprimés aurait obtenu 21 sièges*⁶ sur les 74 sièges à pourvoir. Avec un nombre de candidats égal au nombre de sièges à

¹ Soit, à titre d'exemple, le vendredi 2 mai 2014 pour les élections européennes qui se sont tenues le dimanche 25 mai 2014. Article 10 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen.

² Pour les élections européennes de 2014, le *mémento du ministère de l'intérieur* (p. 13) autorisait les candidats à déposer leur déclaration de candidature « auprès du représentant de l'État en Guadeloupe, à Saint-Martin et Saint-Barthélemy, en Martinique, en Guyane, à La Réunion, à Mayotte, à Saint-Pierre-et-Miquelon, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française ou dans les îles Wallis et Futuna ».

Ce document est consultable à l'adresse suivante : www.interieur.gouv.fr.

³ Loi n° 2000-493 du 6 juin 2000 tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives.

⁴ Ou 79 noms si la proposition du Parlement européen en matière de répartition des sièges (7 février 2018) prospérait. Voir le commentaire de l'article 7.

⁵ Article 24 de la loi n° 77-729 précitée du 7 juillet 1977.

⁶ Les simulations de votre rapporteur sont légèrement différentes : elles estiment à 22 le nombre de sièges octroyés à la liste arrivée en tête si les élections européennes de 2014 s'étaient déroulées dans une circonscription électorale unique.

pourvoir, cette liste aurait donc potentiellement disposé de 53 suivants de liste, ce qui montre que l'épuisement complet des listes est hypothétique avec ce mode de scrutin »¹. Le Conseil d'État a émis la même observation dans son avis du 21 décembre 2017.

1.2. Les modalités de remplacement des députés européens

Néanmoins, l'article 4 du projet de loi rappelle, par précaution, que **le siège d'un parlementaire européen resterait vacant jusqu'aux prochaines élections européennes en l'absence de « suivant de liste »**².

Vacances de siège au Parlement européen : les dispositifs des États membres

La plupart des États membres disposent d'un **régime comparable à la France** : le siège devenu vacant est attribué au suivant de liste, éventuellement après prise en compte des « votes préférentiels » (**Autriche, Croatie, Danemark, Finlande, Italie, Pays-Bas, etc.**).

Dans les autres pays, un **suppléant** est élu pour chaque député européen et a vocation à le remplacer lorsque son siège devient vacant (**Allemagne, Belgique, Irlande, Grèce et Suède**). La Grèce est aujourd'hui le seul État à prévoir des élections partielles lorsque le suppléant refuse de siéger au Parlement européen.

Source : Parlement européen, « Les élections européennes : législation de l'Union, dispositions nationales et participation civique », avril 2014³

2. L'élection, en cas d'égalité des suffrages, du candidat appartenant à la liste présentant la moyenne d'âge la moins élevée

2.1. La règle d'âge

L'article 3 de la loi n° 77-729 précitée du 7 juillet 1977 prévoit qu'en cas d'égalité des suffrages entre plusieurs listes, est élu député européen le candidat appartenant à la liste présentant la moyenne d'âge la plus élevée.

Comme l'a relevé notre collègue Françoise Gatel, rapporteur du projet de loi relatif à l'égalité et à la citoyenneté⁴, « **cette règle s'applique à la quasi-totalité des élections locales (conseils municipaux, départementaux, régionaux, assemblée de Corse, etc.) et nationales (législatives et sénatoriales) ainsi qu'à l'occasion de l'attribution des responsabilités électives (choix du maire, désignation des conseils municipaux dans les commissions permanentes, etc.)** (...) Jugé conforme à la Constitution, ce principe s'applique également par défaut

¹ Eude d'impact du projet de loi, p. 14-15.

² Disposition de l'actuel article 24-1 de la loi n° 77-729 précitée du 7 juillet 1977, qui serait « transféré » à l'article 24 de cette même loi.

³ Cette étude est consultable à l'adresse suivante :

[www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2014/493047/IPOL-AFCO_ET\(2014\)493047_FR](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2014/493047/IPOL-AFCO_ET(2014)493047_FR).

⁴ Devenu la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté.

dans le secteur privé – et notamment pour les conseils d’entreprise et les comités d’hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) – lorsque ni la loi ni les règlements ne prévoient le contraire »¹.

D’après notre ancien collègue Patrice Gélard, cette règle se justifie par le fait que « *le plus ancien est réputé avoir plus d’expérience et plus de compétences que le plus jeune, qui aura le temps de faire ses armes* »².

2.2. L’inversion de la règle d’âge

À l’initiative de son rapporteur et de notre collègue députée Cécile Untermaier (groupe Nouvelle gauche), la commission des lois de l’Assemblée nationale a souhaité **inverser la règle d’âge pour les élections européennes** : en cas d’égalité des suffrages entre plusieurs listes, serait élu le candidat appartenant à la liste présentant la moyenne d’âge la moins élevée.

Selon le rapporteur de l’Assemblée nationale, « *la modification proposée peut sembler anecdotique, mais elle ne l’est pas. (...) On nous parle suffisamment de "nouveau monde" pour que nous considérons qu’il doit être porté par la jeunesse et non par les vieux grognards. (...) Cette mesure constitue un symbole fort donné à notre jeunesse qui doit être la jeunesse de l’Europe* »³.

L’inversion de la règle d’âge s’appliquerait uniquement aux élections européennes, non aux élections nationales ou locales.

Le Sénat avait adopté une disposition similaire lors de l’examen du projet de loi relatif à l’égalité et à la citoyenneté. Sans la remettre en cause sur le fond, le Conseil constitutionnel l’avait censurée considérant qu’elle constituait, en l’espèce, un « cavalier législatif » et que son insertion était donc contraire à l’article 45 de la Constitution⁴.

3. L’allongement, en cas de recours juridictionnel, du délai d’examen des comptes de campagne

3.1. Les délais applicables aux élections européennes

Le code électoral précise le délai dans lequel la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques

¹ Rapport n° 827 (2015-2016) fait au nom de la commission spéciale sur le projet de loi relatif à l’égalité et à la citoyenneté, p. 155.

Ce rapport est consultable à l’adresse suivante : <https://www.senat.fr/rap/l15-827/l15-8271.pdf>.

² Compte rendu intégral de la séance du Sénat du 6 mars 2003.

³ Rapport n° 609 déposé le 31 janvier 2018 sur le projet de loi au nom de la commission des lois de l’Assemblée nationale, p. 93. Ce rapport est consultable à l’adresse suivante : <http://www.assemblee-nationale.fr/15/pdf/rapports/r0609.pdf>.

⁴ Conseil constitutionnel, 26 janvier 2017, Loi relative à l’égalité et à la citoyenneté, décision n° 2016-745 DC.

(CNCCFP) est tenue d'**examiner les comptes de campagne** des candidats aux élections européennes :

- **en l'absence de contentieux, la commission dispose de six mois à compter du dépôt du compte de campagne**¹.

La CNCCFP a l'obligation de saisir le juge de l'élection si le compte de campagne n'a pas été déposé dans le délai imparti, si elle l'a rejeté ou si le plafond des dépenses électorales a été dépassé (article L. 52-15) ;

- **en cas de contestation des élections devant le Conseil d'État, ce délai est réduit à deux mois à compter du délai limite de dépôt des comptes de campagne**. Le juge sursoit à statuer dans l'attente de la décision de la CNCCFP (article L. 118-2).

Des délais identiques s'appliquent aux élections législatives, aux élections sénatoriales, aux élections régionales, aux élections départementales et aux élections municipales dans les communes de 9 000 habitants et plus.

Le compte de campagne est réputé approuvé si la décision de la CNCCFP n'est pas rendue dans les délais impartis².

3.2. L'allongement du délai d'examen de la CNCCFP en cas de contestation de l'élection

En cas de contestation des élections européennes devant le Conseil d'État, juge de l'élection, l'Assemblée nationale a souhaité allonger le délai dont dispose la CNCCFP pour se prononcer sur les comptes de campagne des candidats.

Ce délai passerait de deux à **quatre mois** à compter du délai limite de dépôt des comptes de campagne (article 2 de la loi n° 77-729 précitée du 7 juillet 1977)³. En l'absence de contentieux, il resterait fixé à six mois à compter du dépôt du compte.

D'après notre collègue Alain Tourret, rapporteur de l'Assemblée nationale, « *l'instauration d'une circonscription unique, pour (les) élections (européennes), pose la question en des termes nouveaux. En effet, l'examen des pièces, nombreuses au regard du **volume des comptes**, risque d'être délicat à mener en seulement deux mois* »⁴.

¹ Le délai limite de dépôt des comptes de campagne étant lui-même fixé au dixième vendredi suivant le scrutin (article L. 52-12 du code électoral).

² L'élection présidentielle est soumise à un régime particulier : la CNCCFP a l'obligation de se prononcer sur l'ensemble des comptes de campagne dans les six mois à compter du délai limite de leur dépôt. Article 3 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel.

³ Amendement de notre collègue Alain Tourret, rapporteur, adopté en séance publique avec l'avis favorable du Gouvernement.

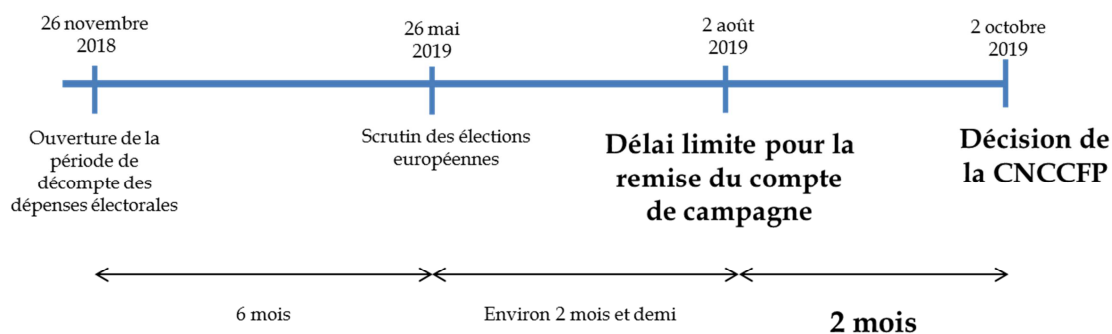
⁴ Compte rendu intégral de la séance de l'Assemblée nationale du 14 février 2018.

Entendus par votre rapporteur, les représentants de la CNCCFP ont indiqué que ce délai supplémentaire, qui concernerait uniquement les élections européennes, leur semblait nécessaire.

Ils ont rappelé qu'historiquement au moins un recours est déposé devant le Conseil d'État pour chaque élection européenne. À titre d'exemple, le scrutin de 1999¹ avait fait l'objet d'une quinzaine de requêtes. Dans cette hypothèse, la CNCCFP aurait l'obligation d'examiner l'ensemble des comptes de campagne dans des délais très contraints.

Si les élections européennes de 2019 se déroulaient le 26 mai 2019 et qu'un contentieux était engagé, la CNCCFP devrait rendre ses décisions dès le 2 octobre 2019, l'instruction des dossiers devant être menée durant l'été 2019.

**Le calendrier d'examen des comptes de campagne des élections européennes de 2019
(en cas de contentieux devant le Conseil d'État et en l'état du droit)**



Source : commission des lois du Sénat

D'après la CNCCFP, ce calendrier serait difficilement tenable, notamment face à la difficulté d'instruire des procédures contradictoires durant la période estivale².

L'article 4 du projet de loi tend à lui accorder un délai supplémentaire de deux mois (soit un délai total de quatre mois à compter de la date limite de dépôt des comptes de campagne).

Pour les élections européennes de 2019, et dans l'hypothèse où un contentieux serait déposé devant le juge de l'élection, la CNCCFP aurait ainsi jusqu'au 2 décembre 2019 pour se prononcer, le juge devant sursoir à statuer jusqu'à cette date.

¹ Dernière année où les élections européennes ont été organisées, sur le territoire français, dans le cadre d'une circonscription électorale unique.

² Les procédures contradictoires étant un préalable à toute décision de la CNCCFP « afin de garantir le respect des droits de la défense des candidats ».

Voir le « Guide du candidat et du mandataire » de la CNCCFP, op.cit., p. 79.

4. Diverses coordinations

Enfin, l'article 4 du projet de loi tend à procéder à diverses coordinations, détaillées dans le tableau ci-après.

Coordinations prévues par l'article 4 du projet de loi

Alinéas de l'article 4 (texte transmis au Sénat)	Articles de loi modifiés	Thème	Objet de la coordination
Loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen			
1 à 3	2	<i>Délai d'examen des comptes de campagne par la CNCCFP (point 3 du commentaire d'article)</i>	
4	2	Remboursement forfaitaire des dépenses de campagne	Disposition insérée à l'article 19-1 de la loi n° 77-729 par l'article 3 du projet de loi
5 à 7	3	Création d'une circonscription électorale unique par l'article 1 ^{er} du projet de loi	
8		<i>Inversion de la règle d'âge (point 2 du commentaire d'article)</i>	
9	3-1	Création d'une circonscription électorale unique par l'article 1 ^{er} du projet de loi	
10 à 13	9	<i>Déclaration de candidature (point 1 du commentaire d'article)</i>	
14	16	Cohérence	Mention des « partis » mais également des « groupements » politiques
15	20	Cohérence	Mention de l'Union européenne et non de la Communauté européenne
16 à 17		<i>Modalités de remplacement des députés européens (point 1 du commentaire d'article)</i>	
18 à 21	54-1	Création d'une circonscription électorale unique par l'article 1 ^{er} du projet de loi	
Loi n° 2003-327 du 11 avril 2003 relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen ainsi qu'à l'aide publique aux partis politiques			
22	15	Création d'une circonscription électorale unique par l'article 1 ^{er} du projet de loi	
	Annexe 2		

Source : commission des lois du Sénat

5. Les compléments apportés par votre commission

À l'initiative de son rapporteur, votre commission a abrogé l'article 1^{er} de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977, par cohérence avec la volonté du Sénat de supprimer les dispositions législatives devenues obsolètes ou inutiles (amendement COM-45).

Cet article de la loi du 7 juillet 1977 dispose, en effet, que « le mode d'élection des représentants français au Parlement européen, tel qu'il est défini par la présente loi, ne pourra être modifié qu'en vertu d'une nouvelle loi ».

En 1977, il s'agissait « *d'une garantie politique* » selon notre regretté collègue Serge Boucheny¹, une rédaction de compromis, visant à préserver la souveraineté du législateur français quant à l'organisation de ce scrutin.

Cette disposition est toutefois devenue obsolète. L'Union européenne est désormais reconnue comme compétente pour déterminer les « *grands principes* » du mode d'élection des députés européens et, par définition, seul le législateur français peut modifier la loi du 7 juillet 1977 en respectant les Actes européens qui en fixent le cadre en laissant une forte capacité d'adaptation aux législateurs nationaux.

En adoptant l'amendement COM-8 de notre collègue Jean-Pierre Grand, votre commission a également avancé de deux semaines le délai imparti au Gouvernement pour publier le décret de convocation des élections européennes. Désormais, ce décret devrait être publié au moins sept semaines avant le scrutin, soit le même délai que celui prévu pour les élections législatives et régionales².

Cet ajout de votre commission tend à tirer les conséquences de la possibilité ouverte aux électeurs de **s'inscrire sur les listes électorales jusqu'au sixième vendredi précédant le scrutin³**. Il apparaît en effet plus logique que les électeurs puissent encore s'inscrire sur les listes électorales après la publication du décret qui les convoque aux urnes.

Votre commission a adopté l'article 4 **ainsi modifié**.

Article 5

(art. 26 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977
relative à l'élection des représentants au Parlement européen ;
art. 12 de la loi n° 2016-1048 du 1^{er} août 2016 rénovant
les modalités d'inscription sur les listes électorales)

Coordinations outre-mer

L'article 5 du projet de loi vise à procéder à plusieurs coordinations outre-mer.

L'application de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977⁴ dans les outre-mer est aujourd'hui assurée par son article 26, qui comporte un « **compteur outre-mer** ».

¹ *Compte rendu intégral du Sénat de la séance du 29 juin 1977.*

² *Articles L. 173 et L. 311 du code électoral.*

³ *Alors, qu'auparavant, un électeur souhaitant participer à un scrutin devait solliciter son inscription sur les listes électorales au plus tard le 31 décembre de l'année précédente.*

Loi n° 2016-1048 du 1^{er} août 2016 rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales.

⁴ *Loi relative à l'élection des représentants au Parlement européen.*

La technique du compteur outre-mer

Juridiquement, la technique dite du « compteur » consiste à indiquer qu'une disposition est applicable dans une collectivité d'outre-mer régie par le **principe de spécialité législative** dans sa rédaction résultant d'une loi déterminée, ce qui permet de déterminer si les modifications ultérieures de cette disposition ont été ou non étendues à la collectivité ultramarine.

À titre d'exemple, l'article 26 précité de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 indique que cette dernière est applicable à Saint-Pierre-et-Miquelon « *dans sa rédaction résultant de la loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique* » et « *dans les conditions prévues à l'article L. 531 du code électoral* »¹.

1. L'entrée en vigueur de la loi rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales

Le droit applicable aux élections européennes sera prochainement modifié par la loi n° 2016-1048 du 1^{er} août 2016 rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales, qui vise notamment à créer un répertoire électoral unique² administré par l'INSEE³ et à autoriser les électeurs à s'inscrire sur les listes électorales jusqu'au sixième vendredi précédant le scrutin⁴.

D'après Mme Jacqueline Gourault, ministre auprès du ministre d'État, ministre de l'intérieur, « *le décret sur lequel les services ont travaillé prévoit une entrée en vigueur du dispositif au 1^{er} janvier 2019. Il sera donc mis en place pour les élections européennes, premier scrutin pour lequel les listes électorales seront extraites du répertoire électoral unique. Je peux même vous préciser que la saisine du Conseil d'État est imminente* »⁵.

Ces dispositions de la loi du 1^{er} août 2016 ont été précisées par la loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique.

Concrètement, **lorsque la loi du 1^{er} août 2016 entrera en vigueur**, l'article 26 précité de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 disposera que cette dernière est applicable outre-mer « *dans sa rédaction en vigueur à compter de la date mentionnée au I de l'article 16 de la loi n° 2016-1048 du 1^{er} août 2016 rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales* ».

¹ L'article L. 531 du code électoral précisant, notamment, que la notion de « représentant de l'État » remplace, à Saint-Pierre-et-Miquelon, celle de « préfet ».

² Concrètement, ce répertoire électoral unique a pour objectif de fiabiliser les listes électorales, notamment en centralisant les informations relatives aux inscriptions d'électeurs.

³ Institut national de la statistique et des études économiques.

⁴ Alors, qu'auparavant, un électeur souhaitant participer à un scrutin devait solliciter son inscription sur les listes électorales au plus tard le 31 décembre de l'année précédente.

⁵ Compte rendu de l'audition du 17 janvier 2018, devant les commissions des lois et des affaires européennes de l'Assemblée nationale.

Cette rédaction peut toutefois porter à confusion car la « *date mentionnée au I de l'article 16 de la loi n° 2016-1048 du 1^{er} août 2016* » pourrait se référer :

– soit à la date d'entrée en vigueur de la loi du 1^{er} août 2016, qui doit être prochainement précisée par décret ;

– soit à la date limite accordée au Gouvernement pour prendre ce décret (31 décembre 2019).

Or, la volonté initiale du législateur était de viser la première de ces deux dates. Il est donc nécessaire de préciser qu'après l'entrée en vigueur de la loi du 1^{er} août 2016, la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 s'appliquera outre-mer « *dans sa rédaction en vigueur à compter de la date d'entrée en vigueur prévue au I de l'article 16 de la loi n° 2016-1048 du 1^{er} août 2016 rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales* ».

C'est l'objet du II de l'article 5 du projet de loi, adopté en séance publique par l'Assemblée nationale sur proposition de son rapporteur et avec l'avis favorable du Gouvernement.

À l'initiative de son rapporteur, votre commission a garanti son applicabilité en modifiant non pas la loi du 15 septembre 2017, qui est déjà entrée en vigueur, mais la loi du 1^{er} août 2016 (**amendement COM-46**).

2. L'entrée en vigueur du présent projet de loi

Le présent projet de loi entrerait en vigueur « *à l'occasion du prochain renouvellement général des représentants au Parlement européen* » (article 7), c'est-à-dire après l'entrée en vigueur de la loi du 1^{er} août 2016.

À cette occasion, il serait de nouveau nécessaire de « remonter » le compteur outre-mer de l'article 26 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977. Cette dernière serait ainsi applicable « *dans sa rédaction résultant de la loi n° du relative à l'élection des représentants au Parlement européen* ».

C'est l'objet du I de l'article 5 du projet de loi.

Votre commission a adopté l'article 5 **ainsi modifié.**

Article 6

(art. 11 et 35 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013
relative à la transparence de la vie publique)

Contenu des déclarations d'intérêts des représentants français au Parlement européen

L'article 6 du projet de loi tend à procéder à une **coordination relative au contenu des déclarations d'intérêts** des représentants français au Parlement européen, tirant ainsi les conséquences de la loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017¹.

¹ Loi pour la confiance dans la vie politique.

L'article 7 de l'Acte du 20 septembre 1976¹ permet l'**extension aux représentants français au Parlement européen des incompatibilités applicables aux députés et aux sénateurs.**

Cette extension est aujourd'hui assurée par l'article 6 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977². Le député européen en situation d'incompatibilité dispose de trente jours pour y mettre fin. Dans le cas contraire, tout électeur peut saisir le Conseil d'État ; le député européen est réputé renoncer à son mandat lorsque le juge administratif constate l'incompatibilité.

Le régime des incompatibilités parlementaires a été renforcé par la loi précitée n° 2017-1339 du 15 septembre 2017.

Il est désormais interdit à tout député, sénateur ou représentant français au Parlement européen³ :

- d'acquérir le contrôle **d'une société, d'une entreprise ou d'un organisme** dont l'activité consiste principalement dans la fourniture de prestations de conseil ;

- d'exercer le contrôle d'une telle structure lorsqu'il a été acquis moins d'un an avant l'entrée en fonction du parlementaire ou si les activités de l'entité contrôlée « *consistent principalement* » à conseiller des entités « sensibles » (entreprises exécutant des travaux au nom de l'État, sociétés d'économie mixte ou faisant publiquement appel à l'épargne, etc.⁴).

Le Conseil constitutionnel a déclaré ces incompatibilités conformes à la Constitution dans sa décision du 8 septembre 2017⁵.

En conséquence, la loi précitée n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 a complété le contenu de la déclaration d'intérêts que les représentants français au Parlement européen doivent transmettre au président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP).

Ce document précise désormais « *les participations directes ou indirectes détenues à la date de leur entrée en fonction qui leur confèrent le contrôle d'une société dont l'activité consiste principalement dans la fourniture de prestations de conseil* ». Les députés européens avaient jusqu'au 16 mars 2018⁶ pour actualiser leur déclaration d'intérêts.

Contrairement aux déclarations d'intérêts des députés et des sénateurs, celles des députés européens ne concernent que les « *sociétés dont*

¹ Acte portant élection des membres du Parlement européen au suffrage universel direct.

² Loi relative à l'élection des représentants au Parlement européen.

³ Articles L.O. 146-2 (députés) et L.O. 297 (sénateurs) du code électoral et article 6 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen (députés européens).

⁴ Voir l'article L.O. 146 du code électoral pour une liste exhaustive de ces entités « sensibles ».

⁵ Conseil constitutionnel, 8 septembre 2017, Loi organique pour la confiance dans la vie politique, décision n° 2017-753 DC.

⁶ Soit six mois à compter de l'entrée en vigueur de la loi précitée n° 2017-1339 du 15 septembre 2017.

*l'activité consiste principalement dans la fourniture de prestations de conseil », ce qui **exclut les « entreprises ou organismes » qui ne seraient pas constitués sous forme de société.***

Comme le souligne l'étude d'impact, « *il existe donc un **décalage** entre les obligations déclaratives des membres du Parlement et celles des représentants français au Parlement européen, alors même que les incompatibilités associées sont identiques* »¹.

Le I de l'article 6 du projet de loi vise à remédier à ce défaut de coordination en précisant que les déclarations d'intérêts des députés européens contiennent « *les participations directes ou indirectes détenues à la date de leur entrée en fonction qui leur confèrent le **contrôle d'une société, d'une entreprise ou d'un organisme dont l'activité consiste principalement dans la fourniture de prestations de conseil*** ».

Il entrerait en vigueur à l'occasion des prochaines élections européennes (article 7 du projet de loi), ce qui **éviterait aux actuels députés européens de remplir une nouvelle déclaration d'intérêts d'ici le scrutin.**

Le II de l'article 6 du projet de loi² vise à garantir l'application de cette disposition dans les outre-mer.

Votre commission a adopté l'article 6 **sans modification.**

Article 7

Modalités d'entrée en vigueur - Listes transnationales au sein d'une circonscription paneuropéenne

L'article 7 du projet de loi tend à préciser que les dispositions proposées entreraient en vigueur à l'occasion des élections européennes de mai 2019, sans préjudice de la création, par l'Union européenne, de listes transnationales.

1. Les listes transnationales au sein d'une circonscription paneuropéenne, un sujet ancien relevant de la compétence de l'Union européenne

Les listes de candidats aux élections européennes sont d'ores et déjà transnationales : elles peuvent comporter le nom d'un ressortissant d'un autre État membre³.

Il s'agit, selon notre regretté collègue Pierre Fauchon, de « *la première manifestation tangible de cette citoyenneté européenne instituée par le traité de*

¹ Étude d'impact du projet de loi, p. 9.

² Cette disposition a été adoptée par la commission des lois de l'Assemblée nationale puis réécrite en séance, sur proposition du rapporteur et avec l'avis favorable du Gouvernement.

³ Articles 9 et 11 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen.

Maastricht »¹. Ce droit a notamment permis au Finlandais Ari Vatanen (2004), au Belge Raoul Marc Jennar (2009) et à l'Allemand (devenu Franco-Allemand en 2015) Daniel Cohn-Bendit (2009) de se présenter aux élections européennes sur le territoire français.

Depuis les années 70, un autre débat existe concernant l'élection de députés européens dans une circonscription paneuropéenne et donc sur des listes transnationales.

En 1977, notre regrettée collègue députée Hélène Constans déclarait que le Parti communiste français n'admettait pas « *le projet caressé par certains de régions transnationales, car ce serait le démembrement de la Nation française* »².

À l'inverse, notre ancien collègue Robert Badinter plaidait en 2003 pour réserver un « *contingent de sièges du Parlement européen à des listes transnationales* »³ et notre collègue Richard Yung déclarait en 2010 : « *un jour, plus tard, il y aura nécessairement des listes transnationales. Alors, le Parlement sera véritablement européen* »⁴.

Dans la même logique, le Parlement européen a proposé l'instauration d'une circonscription transnationale en 2015⁵, avant de se raviser en 2018.

En tout état de cause, la création d'une telle circonscription relèverait de la **compétence de l'Union européenne** car il serait nécessaire de modifier :

- **l'acte électoral du 20 septembre 1976⁶**, ce qui nécessite une décision unanime du Conseil de l'Union européenne, prise sur avis conforme du Parlement européen⁷ ;

- **voire les traités de l'Union européenne**, notamment pour charger la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) d'examiner les contentieux déposés contre l'élection des députés de la circonscription paneuropéenne. Cette modification nécessiterait également l'accord de l'ensemble des États

¹ Cité par le rapport n° 137 (2013-2014) fait par notre collègue Jean-Yves Leconte au nom de la commission des lois du Sénat sur le projet de loi transposant la directive 2013/1/UE du Conseil du 20 décembre 2012 modifiant la directive 93/109/CE en ce qui concerne certaines modalités de l'exercice du droit d'éligibilité aux élections au Parlement européen pour les citoyens de l'Union résidant dans un État membre dont ils ne sont pas ressortissants, p. 7.

Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/l13-137/l13-1371.pdf>.

² Compte rendu intégral de la séance de l'Assemblée nationale du 21 juin 1977.

³ Compte rendu de la commission des lois du Sénat du 26 février 2003.

⁴ Compte rendu de la commission des lois du Sénat du 9 juin 2010.

⁵ Résolution P8_TA(2015)0395 du 11 novembre 2015 sur la réforme de la loi électorale de l'Union européenne.

⁶ Acte du Conseil de l'Union européenne portant élection des membres du Parlement européen au suffrage universel direct.

⁷ Article 223 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

membres, qui auraient la responsabilité de ratifier les modifications apportées aux traités¹.

2. Une proposition en débat à l'échelle européenne

Depuis son élection, le Président de la République française s'est montré favorable à la création d'une circonscription transnationale dès les élections européennes de mai 2019.

De fait, le retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne d'ici le 29 mars 2019 (*Brexit*) conduit à revoir la composition du Parlement européen, cet État disposant aujourd'hui de 73 sièges sur 751.

La proposition du Président de la République vise à transférer ces sièges vers une circonscription transnationale. Concrètement, les citoyens européens disposeraient de deux votes : l'un pour élire les députés européens de leur État, l'autre pour élire les députés européens de la circonscription transnationale.

Lors de son **discours à la Sorbonne du 26 septembre 2017**, le Président de la République a déclaré : « *nous avons un choix simple : nous répartir les dépouilles (des sièges britanniques), avec élégance et dignité ; et décider que l'Europe, à défaut d'avoir un souffle commun, c'est un syndicat de copropriété ; avec une clé de répartition soigneusement étudiée, nous nous répartirons les postes de députés laissés vacants. Ou vous décidez que ces 73 députés doivent être la réponse européenne au Brexit. Et ce sera une liste transnationale où l'on vote pour les mêmes parlementaires européens partout en Europe. Chiche ! (...). Et je souhaite qu'aux élections suivantes (prévues en 2024), le vrai pas en avant puisse être que la moitié du Parlement européen soit élue sur ces listes transnationales* »².

Dans la même logique, notre collègue députée Sabine Thillaye, présidente de la commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale, a précisé que « *s'il y a des citoyennetés nationales, il existe également une **citoyenneté européenne**. L'adoption du principe de listes transnationales aurait le mérite d'aller encore plus loin dans cette dynamique, en répondant à **trois ambitions** : créer un **espace politique européen**, qui fait aujourd'hui cruellement défaut et qui dépasserait le strict cadre des États membres ; rapprocher les citoyens des institutions européennes par une nouvelle approche de ce scrutin ; inciter les citoyens à voir ce qui fonctionne ailleurs* »³.

Le 7 février dernier, le Parlement européen a rejeté la création d'une circonscription transnationale, à 368 voix contre 274. Il a proposé, à l'inverse, de « mettre en réserve » 46 des 73 sièges britanniques en prévision d'un éventuel élargissement de l'Union européenne et de redistribuer

¹ Article 48 du traité sur l'Union européenne (TUE).

² Ce discours est consultable à l'adresse suivante : <http://www.elysee.fr/declarations/article/initiative-pour-l-europe-discours-d-emmanuel-macron-pour-une-europe-souveraine-unie-democratique/>.

³ Compte rendu intégral de la séance de l'Assemblée nationale du mercredi 14 février 2018.

les 27 sièges restants à quatorze pays de l'Union, la France se voyant octroyer cinq sièges supplémentaires.

Selon György Schopflin, député membre du Parti populaire européen (PPE), « *ce serait quelque chose d'incroyable de penser que les listes transnationales créeront un peuple européen. Si les listes transnationales sont mises en œuvre, le Parlement comprendra des membres flottants qui ne seront responsables devant personne. Ils auront le pouvoir sans électorat, le pouvoir sans reddition de compte et le pouvoir sans responsabilité* »¹.

Composition du Parlement européen après le Brexit
(*proposition des députés européens, 7 février 2018*)

États membres	Nombre de sièges (évolution par rapport à la composition actuelle)
Allemagne	96 (-)
Autriche	19 (+1)
Belgique	21 (-)
Bulgarie	17 (-)
Chypre	6 (-)
Croatie	12 (+1)
Danemark	14 (+1)
Espagne	59 (+5)
Estonie	7 (+1)
Finlande	14 (+1)
France	79 (+5)
Grèce	21 (-)
Hongrie	21 (-)
Irlande	13 (+2)
Italie	76 (+3)
Lettonie	8 (-)
Lituanie	11 (-)
Luxembourg	6 (-)
Malte	6 (-)
Pays-Bas	29 (+3)
Pologne	52 (+1)
Portugal	21 (-)
République tchèque	21 (-)
Roumanie	33 (+1)
Slovaquie	14 (+1)
Slovénie	8 (-)
Suède	21 (+1)
Total des sièges	705 (- 46)

Source : Parlement européen

¹ *Compte rendu des débats du Parlement européen du 7 février 2018 (traduction de l'anglais au français réalisée par la commission des lois du Sénat).*

D'après les informations recueillies par votre rapporteur, le Conseil européen devrait statuer sur cette question pendant sa session de juin prochain et le Parlement européen pourrait être de nouveau saisi lors de sa session estivale pour l'approbation finale du nouveau tableau de représentation, en temps utile pour sa mise en application au prochain scrutin.

3. Les dispositions du projet de loi

L'article 7 du projet de loi dispose que la loi entrerait en vigueur « à l'occasion du prochain renouvellement général des représentants au Parlement européen, sans préjudice de l'application des dispositions prises par les autorités compétentes de l'Union européenne organisant, le cas échéant, l'élection de représentants au Parlement européen sur des listes transnationales au sein d'une circonscription européenne ».

Dans son avis sur le projet de loi, le Conseil d'État a considéré que « l'annonce de l'éventuelle création de listes transnationales pour l'élection de représentants au Parlement européen, qui est **dépourvue de portée normative**, a plus sa place dans l'exposé des motifs que dans le texte du projet de loi »¹.

Cette disposition pourrait représenter une difficulté au regard de la jurisprudence du Conseil constitutionnel : sur le fondement de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789², ce dernier a déjà déclaré contraire à la Constitution une disposition législative « manifestement dépourvue de toute portée normative »³.

En séance publique, Mme Jacqueline Gourault, ministre auprès du ministre d'État, ministre de l'intérieur, a d'ailleurs déclaré que la rédaction de l'article 7 revêtait « essentiellement une portée politique et symbolique ».

À l'inverse, notre collègue Alain Tourret, rapporteur de l'Assemblée nationale, a considéré que « le principe (une circonscription transnationale) est affirmé. Il n'est pas uniquement déclaratif mais, en lui-même, emporte un caractère normatif »⁴.

4. La position de votre commission

Sur proposition de MM. Jean-Pierre Grand et Jean Louis Masson, votre commission a supprimé la référence à l'élection des représentants au Parlement européen sur des listes transnationales au sein d'une circonscription européenne, constatant qu'une telle disposition relevait des

¹ Conseil d'État, avis n° 393955 du 21 décembre 2017.

² Article qui dispose que « la Loi est l'expression de la volonté générale. Tous les Citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs Représentants, à sa formation. Elle doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse. Tous les Citoyens étant égaux à ses yeux sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents ».

³ Conseil constitutionnel, 21 avril 2005, Loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école, décision n° 2005-512 DC.

⁴ Compte rendu intégral de la séance de l'Assemblée nationale du mercredi 14 février 2018.

compétences de l'Union européenne et serait donc dépourvue de portée normative dans le seul droit français (**amendements identiques COM-9 et COM-21**).

Enfin, elle a adopté l'**amendement COM-47 de son rapporteur** pour préciser l'articulation entre :

- la loi n° 2016-1048 du 1^{er} août 2016 rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales, qui entrera en vigueur très prochainement, dès que le Gouvernement aura publié le décret créant le répertoire électoral unique ;

- le présent projet de loi, qui entrera en vigueur ultérieurement, à l'occasion des élections européennes de mai 2019.

Votre commission a adopté l'article 7 **ainsi modifié**.

*
* *

Votre commission a adopté le projet de loi ainsi modifié.

EXAMEN EN COMMISSION

MERCREDI 4 AVRIL 2018

M. Alain Richard, rapporteur. – Annoncé il y a quelques mois par le Gouvernement, ce projet de loi a pour principal objet de modifier l'organisation de l'élection des représentants français au Parlement européen. Il s'agit de remplacer les huit circonscriptions interrégionales en vigueur depuis 2003 par une circonscription nationale unique. Dès les prochaines élections européennes de mai 2019, les électeurs seraient donc appelés à voter pour des listes nationales.

Depuis 1979 et l'élection au suffrage universel direct des représentants au Parlement européen, le débat s'est toujours posé en ces termes : comment aménager la procédure électorale de manière à concentrer l'intérêt et l'engagement des votants sur la place de la France en Europe et sur les objectifs généraux de la construction européenne ?

Parallèlement, une autre question se pose. Le Parlement européen, par définition plurinational, compte aujourd'hui 751 membres issus de vingt-huit États différents. Comment assurer, en son sein, l'influence des représentants français sur le vote d'un certain nombre de directives et de règlements ?

Pour les prochaines élections européennes, il faut aussi tenir compte des dispositions relatives à la limitation du cumul des mandats, et notamment des règles de succession des mandats en cas d'incompatibilité. Désormais, on aura l'assurance d'avoir affaire pendant la campagne aux véritables têtes de liste, non à des personnalités « locomotive », qui dans l'heure suivant leur succès, se trouvant en situation d'incompatibilité, pouvaient quitter le Parlement européen pour privilégier leurs mandats nationaux. Désormais les élus devront conserver le plus récent mandat obtenu, ce qui empêchera *de facto* ce genre de pratiques.

Une partie de nos collègues préféreraient conserver une base régionale pour l'élection européenne, dans le cadre des treize nouvelles grandes régions créées par la loi du 16 janvier 2015. Même pour ceux qui sont favorables aux listes nationales, se pose nécessairement le problème de la représentativité géographique des candidats inscrits sur chaque liste, notamment vis-à-vis des outre-mer.

J'ai testé, par simulation, divers modes de scrutin s'inscrivant dans cette logique régionale. Souvenons-nous qu'il s'agit d'élire, en tout, soixante-quatorze députés européens. Dès lors, si l'on tente d'assurer une sous-répartition régionale à l'intérieur de listes nationales de candidats, on a tous

les risques d'aboutir au résultat suivant : que les régions très peuplées soient représentées au sein de toutes les listes et que les régions peu peuplées ne le soient dans aucune.

Aussi, le projet de loi implique de renvoyer aux responsables politiques qui forment les listes de candidats la charge d'assurer une représentation équilibrée de celles-ci, afin que l'ensemble des citoyens puissent être représentés.

Le seuil d'élection serait maintenu à 5 % des suffrages exprimés. C'est la tradition française pour la majorité des scrutins de liste, et pour cause, car il s'agit d'un seuil de crédibilité. De surcroît, il garantit « l'utilité marginale » des députés français au Parlement européen ; le quota pour y disposer d'un groupe est de vingt-cinq parlementaires élus dans au moins un quart des États membres et, dans les faits, la quasi-totalité des groupes comptent entre 40 et 200 élus. Si l'on optait pour un seuil d'élection à 3 % des suffrages exprimés, représentant environ deux élus sur les soixante-quatorze sièges, les représentants français au Parlement européen risqueraient de devoir se contenter d'une participation très limitée à la constitution des groupes. Ce ne serait pas cohérent : ces représentants français doivent être à même de jouer le rôle le plus décisif possible.

Actuellement, les circonscriptions régionales totalisent entre cinq et huit sièges de député européen. Pour un ensemble de soixante-quatorze sièges, une circonscription nationale unique permettrait une représentation légèrement meilleure aux listes de candidats totalisant entre 5 % et 10 % des suffrages exprimés. Le système proposé par le projet de loi serait donc un peu plus pluraliste.

Dans nombre de pays européens, on donne aux électeurs le droit de choisir à l'intérieur des listes proposées. Or cette procédure, dite « du vote préférentiel », est tout à fait contraire à la tradition française. De nombreux scrutins de liste existent dans notre pays, pour les élections sénatoriales, régionales ou encore municipales. Sous la V^e République en tout cas, il n'a jamais été question de donner à l'électeur le pouvoir de choisir au sein des listes.

M. Pierre-Yves Collombat. – Et les communes de moins de 1 000 habitants ?

M. Alain Richard, rapporteur. – En pareil cas, cher collègue, le scrutin est majoritaire, avec possibilité de panachage.

J'ajoute que, dans les pays européens où l'on pratique le vote préférentiel, on aboutit à une situation un peu pittoresque : sobrement, mais certainement, les membres d'une même liste font campagne les uns contre les autres,...

M. Pierre-Yves Collombat. – C'est ce qui se passe déjà en France...

M. Alain Richard, rapporteur. – ... afin d’être classés plus haut dans l’ordre d’élection.

Le projet de loi comprend également une série de dispositions sur lesquelles nous, élus, nous nous concentrons beaucoup, sans savoir si elles influencent réellement le comportement des électeurs : il s’agit de la répartition du temps d’expression dans la campagne officielle à la radio et à la télévision. Le texte vise à assurer une représentation plus équilibrée des partis et groupements politiques en lice.

À cet égard, le présent projet de loi, qui se concentre sur les élections européennes, comporte une mesure relative aux élections législatives. À la veille du scrutin de 2017, le Conseil constitutionnel a en effet considéré que la répartition des temps de parole sur l’audiovisuel public pour ces élections tenait trop compte des situations acquises, au détriment des formations politiques émergentes. Il a donc annulé cette répartition le 31 mai 2017, traçant le cadre de nouveaux critères de répartition. Le 1^{er} juin 2017, le Conseil supérieur de l’audiovisuel, le CSA, a établi la répartition des quotas de sorte que le système a fonctionné malgré tout pour les dernières élections législatives. Mais il faut le réformer.

En effet, en prononçant cette abrogation, le Conseil constitutionnel a précisé que le législateur devait établir, avant le 30 juin 2018, un nouveau dispositif pour l’organisation de la campagne audiovisuelle officielle des élections législatives. Le Gouvernement a saisi l’occasion de ce texte pour accomplir ce travail. Le système proposé pour les élections européennes (article 2 du projet de loi) et celui qui s’appliquera pour les prochaines élections législatives (article 2 *bis*) seront, dans les faits, très proches.

Le projet de loi vise également à procéder à des coordinations relatives au financement des campagnes pour les élections européennes. Jusqu’à présent, les plafonds de dépenses étaient fixés par circonscription interrégionale : ils seraient remplacés par un plafond national.

Reste un dernier sujet que le Président de la République a tenté d’imposer dans l’actualité au cours des dernières semaines, avec un succès d’estime : la présentation de listes de candidats paneuropéennes. Ces listes, proposées aux 400 millions d’électeurs européens, se partageraient les sièges laissés vacants par le « Brexit ». Cela imposerait la modification de l’Acte européen de 1976 régissant les élections européennes, exigeant donc l’accord, d’une part, des États membres, d’autre part, du Parlement européen. Or ce dernier s’y est récemment opposé par 368 voix contre 274.

Toutefois, le Gouvernement, suivi par l’Assemblée nationale, a tenu à ajouter une incidente à l’article 7 de ce projet de loi : il précise que le présent texte entrera en vigueur sans préjudice de l’instauration d’un système de listes transnationales à l’échelle européenne. Il s’agit là d’un coup de chapeau à une idée qui n’a pu se concrétiser.

M. Philippe Bas, président. – Sans aucune portée normative.

M. Alain Richard, rapporteur. – Nous serons appelés à débattre de cette disposition à l’occasion de l’examen des amendements.

M. Alain Marc. – Quel que soit le mode de désignation des députés européens, va-t-on réellement concentrer les débats de la campagne sur les enjeux européens ? L’important est que les Français sachent quelles sont les compétences du Parlement européen. Les parlementaires nationaux eux-mêmes les connaissent-ils ? Un document didactique serait utile, afin que, dans les débats médiatiques et politiques à venir, qui hélas concerneront surtout la politique nationale, les électeurs français comprennent pourquoi il est important de se déplacer pour voter.

M. François Bonhomme. – Le rapporteur oublie de mentionner l’atonie traditionnelle des dimanches d’élections européennes... Cette réforme est modeste. Le choix de circonscriptions interrégionales, dans le passé, n’a pas apporté ce que l’on en attendait. La nouvelle proposition d’une circonscription nationale unique ne changera rien non plus, voire aggravera la situation, car tous pouvoirs sont donnés aux appareils des partis politiques. C’est à eux que le texte renvoie pour veiller à la représentation des territoires dans le choix des candidats ; nous pourrions attendre longtemps, puisque la logique des appareils consiste surtout à « recycler » les naufragés du suffrage démocratique majoritaire.

Le vote préférentiel aurait pu apporter une petite correction à ce mode de scrutin. Il a été écarté par le Gouvernement, mais il était un pur maquillage. Pour ma part, je ne crois qu’à la désignation d’élus sur un territoire clairement défini, au scrutin majoritaire. Une circonscription plurirégionale de 5 millions d’électeurs n’a aucun sens. Aucun électeur ne connaît ses représentants. Les sensibilités seraient mieux représentées ? C’est une fable ! Seul vaut un mode de scrutin où la voix de l’électeur peut réellement peser : le scrutin majoritaire, éventuellement corrigé pour la représentation des petites listes. On donne les pleins pouvoirs aux partis politiques pour envoyer au Parlement européen des élus dits représentatifs : je le déplore.

M. Jean-Pierre Sueur. – Je soutiens le projet de loi. Son article 1^{er} est très clair. Durant la campagne de l’élection sénatoriale, l’été dernier, je me suis rendu dans quelque 300 communes. J’ai défendu ce qui est ma conviction : les sénateurs doivent être les élus d’une circonscription départementale. Mes interlocuteurs partageaient ce souci. Le contre-exemple, c’est celui des circonscriptions interrégionales pour l’élection européenne : la nôtre couvre l’Auvergne, le Centre et le Limousin et personne n’est en mesure de citer le nom d’un seul de nos cinq députés européens. Quand sont-ils venus dans le département rendre compte de leur activité ? Il n’est donc pas exact qu’une circonscription nationale éloigne les électeurs de leurs élus : ils le sont déjà !

Quant aux « appareils » de partis, nous sommes nombreux à avoir quelque lien avec eux, reconnaissons-le. Ils concourent à l'expression du suffrage, comme l'affirme l'article 4 de la Constitution. Certains de mes collègues du groupe présenteront des amendements relatifs à la représentation de l'outre-mer dont nous pourrions discuter. Le présent texte n'est peut-être pas parfait, mais les circonscriptions actuelles ne sont certainement pas claires pour nos concitoyens.

M. Simon Sutour. - L'élection des députés européens est importante, car la législation européenne imprègne de plus en plus la nôtre et le Parlement européen est décisionnaire dans un nombre croissant de matières. Par le passé, j'ai préparé au nom de la commission des affaires européennes un rapport sur la réforme de l'organisation commune du marché (OCM) vitivinicole. Une des personnes interrogées me rappelait que le Parlement européen donnait un simple avis sur une telle question ; aujourd'hui, les choses ont changé, la « co-décision » s'est généralisée. Sur la protection des données personnelles, il y a quelques jours, certains collègues sénateurs pensaient que nous allions modifier le règlement européen : mais il est d'application directe et le projet de loi examiné visait plus exactement... à modifier notre propre législation pour nous y conformer !

Lors d'un dîner à la représentation française à Bruxelles, j'ai rencontré un vice-président français du Parlement européen... qui, s'intéressant à moi, souhaitait connaître mon nom. « Vous devriez le savoir, ai-je répondu, car nous sommes élus de la même circonscription. » Quelle déconnexion...

Notre collègue François Bonhomme a eu des propos très justes. Mais le scrutin uninominal n'est pas possible pour l'élection européenne car il contredirait l'Acte électoral de 1976. L'idéal serait, puisqu'il n'est pas possible d'élire un représentant par département, de regrouper ceux-ci par deux, le Gard et la Lozère par exemple, avec un candidat clairement identifié, élu au scrutin uninominal.

Confier aux partis politiques le choix de candidats représentatifs des diverses régions est une pure hypocrisie. On connaît les critères généralement appliqués. Un collègue du « nouveau monde » me dira sans doute « dans mon mouvement, cela se passe autrement », mais qu'il prenne garde : élu depuis déjà plusieurs mois, il appartient déjà à « l'ancien monde ».

Le fossé se creuse entre les institutions européennes et les citoyens. Les parlementaires européens estiment avoir une grande représentativité et ils jugent souvent que les parlements nationaux n'ont pas leur mot à dire sur la législation européenne, quoi qu'en disent les traités. Espérons à cet égard que la réforme constitutionnelle sera l'occasion de transformer la commission des affaires européennes en commission permanente de plein exercice...

M. Pierre-Yves Collombat. – Initialement, la circonscription électorale pour les élections des représentants français au Parlement était nationale. Le manque de proximité, la manie de « caser » sur les listes les recalés du suffrage universel ont conduit à adopter des circonscriptions interrégionales. Le résultat a été pire : un véritable fiasco. Je ne vois donc aucun inconvénient à revenir à une circonscription unique. Il y a même un gros avantage : les élus français au Parlement européen représentent la Nation, ne l’oublions pas !

Mme Josiane Costes. – Le groupe du Rassemblement Démocratique et Social européen (RDSE) a toujours été favorable à une circonscription unique pour les élections européennes. Je souscris aux propos de Jean-Pierre Sueur sur l’éloignement des élus : les électeurs du Cantal sont aujourd’hui dans la même circonscription qu’Orléans ! Au moins la circonscription nationale a-t-elle le mérite de la clarté. Profitons-en pour éclairer les citoyens sur le rôle du Parlement européen.

Quant à la représentation des territoires d’outre-mer, nous sommes tiraillés entre le soutien à ces territoires et les problèmes de constitutionnalité que soulèverait la création d’une circonscription propre à l’outre-mer.

M. Marc-Philippe Daubresse. – Il y a unanimité pour estimer que le mode actuel d’élection des représentants français au Parlement européen ne convient pas, car ce cadre suprarégional ne correspond pas aux réalités territoriales. Tous les parlementaires européens, quel que soit le groupe auquel ils appartiennent, doivent défendre la position de la France sur des questions dont les enjeux sont européens, comme la gestion des flux migratoires ou la lutte contre le terrorisme.

Si l’on veut que les députés européens soient identifiés par la population, et qu’ils incarnent un territoire, il faut éviter des circonscriptions suprarégionales où les listes sont menées par les leaders politiques qui démissionnent dès qu’ils sont élus. On aurait pu se calquer sur la nouvelle carte régionale issue de la loi du 16 janvier 2015. Enfin, la campagne électorale dans une circonscription unique se fera à la télévision. La question des temps d’émission sur les antennes du service public est donc essentielle.

M. Philippe Bonnecarrère. – Le groupe Union Centriste est favorable à la création d’une circonscription nationale, sous réserve des problématiques soulevées par la représentation des outre-mer.

Par cohérence intellectuelle, d’abord : nous avons toujours soutenu la construction européenne et l’idéal à nos yeux serait l’élection d’une partie des députés européens dans une circonscription transnationale. Puisque le Parlement européen s’est prononcé contre cette proposition - pour des motifs d’opportunité - il faut au moins retenir une circonscription nationale à l’échelle française. Nous soutenons donc le projet de loi.

Au nom de la légitimité des parlementaires européens, ensuite : la représentation des Français parmi les postes à responsabilité du Parlement

européen est historiquement faible, il n'y a pas suffisamment de continuité dans les mandats parlementaires. Les Allemands sont plus investis dans les commissions du Parlement européen. Espérons que le nouveau mode de scrutin apportera un surcroît de légitimité à nos représentants.

Toutefois, faisons la différence entre ce qui relève de la loi et ce qui relève du comportement politique. C'est l'approche qu'ont les partis politiques de la question européenne qui doit être remise en cause, comme cela a commencé à l'être au cours de la campagne présidentielle, où le débat sur l'Europe a été clairement posé.

Comme les sénateurs du groupe RDSE, nous nous interrogeons concernant la représentation des territoires ultra-marins, alors que la France possède notamment une zone économique exclusive considérable. Il y a certes un problème de constitutionnalité, mais nous aurions dû chercher une solution. Nous ferons par amendement une proposition sur ce point.

M. Thani Mohamed Soilihi. – L'insuffisance de représentation des collectivités d'outre-mer à l'échelle européenne est manifeste. Lorsque Mayotte a rejoint les régions ultrapériphériques (RUP) en 2014, j'attendais plus de soutien et d'accompagnement de la part des députés européens – dont trois sont d'origine ultramarine. Les problèmes d'immigration qui se posent dans mon département relevant des compétences de l'Union européenne, nos représentants européens s'en préoccuperaient à bon droit !

Quant aux normes appliquées dans les RUP, je note que l'article 349 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), qui permet d'instaurer des mesures dérogatoires au droit commun, est difficile à déployer et là encore, la présence de représentants ultramarins au Parlement européen n'y change pas grand-chose...

Les territoires ultra-marins sont si divers qu'il faudrait un représentant au Parlement européen pour chacun d'entre eux. C'est une utopie, je le sais, mais c'est aussi un idéal. Le risque d'inconstitutionnalité est réel concernant la création d'une circonscription ultramarine, mais je préfère insister sur les difficultés quotidiennes et faire confiance aux partis politiques. S'en remettre à eux peut entraîner le pire mais, pourquoi pas, le meilleur également. Je veux aussi faire confiance aux élus nationaux : la délégation sénatoriale aux outre-mer du Sénat a par exemple effectué un travail remarquable sur les normes, le sucre, la banane, la législation européenne...

Je fais un rêve : que les élus nationaux se soucient autant des questions ultramarines que des autres dossiers. Mieux vaut faire porter l'effort sur ce point que de créer plusieurs circonscriptions. La République est une et indivisible et comprend les outre-mer, ce projet de loi en est une traduction.

M. Éric Kerrouche. – Nous avons en France un problème de sélection du personnel politique. Le *turn over* de nos représentants au

Parlement européen est très élevé, contrairement à ce qui se passe en Allemagne ou dans d'autres pays. Cela explique notre faible expertise européenne. Les logiques de plus en plus populistes propulsent au Parlement européen des anti-Européens...

M. Pierre-Yves Collombat. – Ce sont les électeurs qui les y envoient !

M. Éric Kerrouche. – C'est aussi que, dans les campagnes électorales, les enjeux européens sont rarement évoqués en tant que tels.

Plus les électeurs peuvent modifier l'ordre des noms sur les listes de candidats, plus ils participent aux scrutins. Un système de « listes bloquées » n'est pas un avantage. Du reste, comment croire qu'il n'y a pas de concurrence entre les candidats, même dans les scrutins avec des listes bloquées ?

L'espace d'agrégation des votes doit correspondre au niveau de représentation, comme c'est le cas pour l'élection présidentielle (circonscription nationale) ou pour les élections municipales (circonscription communale). Alors, la participation est meilleure, parce qu'il y a une claire identification des enjeux. Le système retenu par le projet de loi me paraît bon, hormis le problème de la représentation des territoires ultramarines.

M. François Grosdidier. – Personne n'est satisfait du mode de scrutin actuel pour les élections européennes. Mais à qui la faute si les députés européens ne sont pas suffisamment investis dans leur mandat et servent d'abord un parti politique ? Aux états-majors des partis, non au mode de scrutin ! En outre, on ne peut à la fois vouloir limiter le nombre de mandats dans le temps et regretter l'absence d'un travail parlementaire dans la durée.

Le mode de scrutin actuel n'est pas satisfaisant parce qu'en dépit de la territorialisation, les élus demeurent trop éloignés des électeurs et mal identifiés. Mais la nationalisation de la circonscription pour les élections européennes y apporte-t-elle remède ? Bien au contraire ! Il faut réduire la taille des circonscriptions, en les ramenant aux contours des actuelles régions, l'identification des députés européens sera meilleure.

La situation de l'outre-mer est particulière et doit être traitée comme telle. Ces territoires doivent être représentés ! L'ensemble recouvre des réalités différentes, avec des problèmes différents, mais qui relèvent pareillement de l'Europe : agriculture, reconversion industrielle, gestion des frontières,... La proposition de mes collègues d'outre-mer visant à créer une circonscription ultramarine est légitime. Représenter la diversité n'a jamais porté atteinte à l'unité ! Il faut régionaliser plutôt que nationaliser les modes de scrutin.

Cohérence intellectuelle ? Certains, pour des raisons partisans, veulent un maximum de proportionnelle... Cela constitue toutefois une négation des principes de la V^{ème} République.

M. Jean Louis Masson. – Chaque parti voit midi à sa porte, défend le scrutin qui l’arrange... conjoncturellement ! Le parti qui n’est pas capable d’avoir une tête de liste à rayonnement national préfère le fractionnement du mode de scrutin, mais cela vide l’élection de son sens.

Si l’on veut représenter l’entité nationale en tant que telle au Parlement européen, il est évident que la circonscription doit être nationale. Si l’on veut un vrai débat sur la place de la France dans l’Europe, il faut aussi que ce débat soit national. Les circonscriptions locales imposent sur le devant de la scène des questions locales : gestion des poubelles, petites lignes de voies ferrées, autoroutes... Ce n’est pas l’objet des élections européennes !

La création des huit circonscriptions interrégionales était une aberration, on a pu constater qu’elle n’apportait rien ; dans une très grande circonscription, même avec un scrutin majoritaire uninominal, il n’y a plus de proximité, on ne connaît plus ses représentants. Autant s’orienter vers une vraie élection nationale.

M. Didier Marie. – Ce n’est pas le mode de scrutin qui a tari la participation aux élections européennes, cette tendance baissière est continue depuis 1979 et le passage du cadre national au cadre régional ne l’a pas endiguée. Mais parle-t-on d’Europe dans les campagnes électorales européennes ? Non ! C’est la responsabilité des partis politiques que de recentrer le débat sur le sujet. Je suis favorable à une circonscription nationale, qui est la moins mauvaise solution - à défaut de circonscriptions transnationales, puisque la proposition du Président de la République n’a reçu aucun écho.

Je voudrais évoquer deux des propositions de notre groupe. La première préciserait que les listes de candidats peuvent mentionner le parti politique européen auquel leurs élus se rattacheront, afin de favoriser les débats projet contre projet ; elles devraient aussi expliciter quel candidat ces élus soutiendront pour la présidence de la Commission européenne. La seconde proposition traitera des outre-mer, car la Grande-Bretagne quittant l’Union européenne, la France est le seul État membre à avoir une telle présence dans trois océans ; ces territoires mériteraient donc d’être représentés, dans leurs spécificités.

M. Jean-Yves Leconte. – Les Français établis dans un autre État de l’Union européenne ont le choix entre voter dans le cadre français (au consulat), ou dans leur pays de résidence. Mais attention ! Car si nos compatriotes choisissent aux élections municipales de voter là où ils habitent, ils sont parfois réputés vouloir également y voter pour les élections européennes. Le consulat en reçoit notification et raye, par erreur, les noms

sur les listes françaises. Si bien que les intéressés ne sont plus inscrits nulle part et ne peuvent pas participer au scrutin ! À vouloir éviter les « doubles votes », on prive finalement certains citoyens de leur droit de vote.

M. Alain Richard, rapporteur. – Il faudra incontestablement faire un effort, pendant la campagne électorale, pour informer les citoyens sur les compétences du Parlement européen. Celui-ci n'a pas suivi la proposition du Président de la République concernant la circonscription transnationale. Néanmoins, l'ensemble des membres du Conseil européen sont parvenus à un quasi-accord pour procéder à des consultations européennes entre avril et octobre 2018 afin de remettre les citoyens au cœur du projet européen. Dans les départements, il importe de mieux familiariser le public à l'objet et aux enjeux du scrutin.

Les appareils politiques, que nous connaissons tous bien, ont conservé les mêmes pratiques avant 1999 et après 2003, formant les listes au niveau national, transférant des candidats d'une région à l'autre, pour sauver tel ou tel soldat... Ce problème n'est donc pas causé par le périmètre des circonscriptions. La plupart des formations politiques sont membres de fédérations européennes, leurs membres n'ont aucune excuse à ne pas comprendre la nécessaire représentativité des candidats aux élections européennes, les enjeux et la durée du mandat... Du reste, on cite les mauvais exemples, mais parlons aussi de tous les représentants qui se sont enracinés au Parlement européen, y effectuant un travail de fond, gagnant l'écoute de leurs collègues européens.

Pour répondre à François Bonhomme, chaque pays ne fixe pas les modalités d'élection comme il l'entend : un acte européen de 1976 fixe des principes généraux que les États membres doivent respecter. J'entends la remarque d'Éric Kerrouche : le vote préférentiel stimulerait peut-être les électeurs, mais je constate que personne ne le propose... Je me suis intéressé au système électoral italien et ses *preferenze* : avec les circonscriptions de 4 ou 5 millions d'électeurs, ce sont les provinces les plus peuplées qui placent leurs candidats en tête, au détriment des moins peuplées.

Oui, Jean-Yves Leconte, le ministre de l'intérieur doit prendre des mesures pour les Français de l'étranger. Les nouvelles modalités de constitution des listes électorales seront appliquées dès les prochaines élections européennes. Le nouveau répertoire électoral unique permettra de fiabiliser les procédures.

EXAMEN DES ARTICLES

Article additionnel avant l'article 1^{er}

M. Jean Louis Masson. – Le rôle d'un scrutin majoritaire est de dégager une majorité. Or, les élections européennes ont pour fonction de désigner les représentants de la France au Parlement européen, et non de dégager une majorité de gestion, comme cela peut être le cas à l'Assemblée nationale. Le scrutin majoritaire ou les seuils de représentativité appliqués

au scrutin proportionnel, qui évincent les sensibilités politiques minoritaires, ne se justifient donc pas pour les élections européennes. La Cour constitutionnelle allemande a eu à juger un contentieux de cet ordre et a censuré le seuil d'éligibilité prévu par le droit allemand pour les élections européennes..

Mon amendement COM-13 vise à réduire de 5 à 3 % des suffrages exprimés le seuil d'éligibilité pour les élections européennes. Le rapporteur du texte à l'Assemblée nationale y était favorable initialement. Bien sûr, l'intérêt des grands partis est de se « débarrasser » des petits... mais s'il est rejeté, je présenterai à nouveau cet amendement en séance, tant que nous en avons encore le droit !

M. Alain Richard, rapporteur. – Je reste pour ma part sur la position du Gouvernement et de l'Assemblée nationale, favorable au seuil de 5 % des suffrages exprimés, qui est appliqué à la grande majorité des élections à scrutin proportionnel.

En conséquence du « Brexit », la France devrait avoir 79 sièges au Parlement européen, soit cinq de plus qu'aujourd'hui. Dans ces conditions, 5 %, c'est environ quatre élus ; 3 %, c'est environ deux élus. Cet amendement risque donc d'« émietter » la représentation française au Parlement européen.

M. Philippe Bas, président. – Avec la proportionnelle, point trop d'en faut.

M. Pierre-Yves Collombat. – Cette argumentation est spécieuse : certains partis politiques auraient le monopole, par nature, de la défense des intérêts de la France ? Le vrai clivage est pourtant simple : soit on est pour continuer l'Europe telle qu'elle est, moyennant quelques ajustements sans importance, soit on est pour la transformer radicalement. Franchement, être influent pour changer le troisième chiffre après la virgule... En outre, le rapporteur le sait, la capacité à influencer une assemblée parlementaire tient plus à la personnalité qu'à l'appartenance à tel ou tel groupe.

L'amendement n° COM-13 n'est pas adopté.

Article 1^{er}

M. Philippe Bas, président. – Nous examinons en discussion commune les amendements identiques COM-28 et COM-32 ainsi que l'amendement COM-34, relatifs à la création d'une circonscription hexagonale et d'une circonscription ultramarine.

M. Alain Richard, rapporteur. – J'approuve le principe du retour à la circonscription unique. Je ne crois pas que l'ensemble des outre-mer devraient être mis à part du reste de la communauté nationale.

Depuis 2007, le système de représentation des outre-mer pour les élections européennes est d'une complexité telle que j'en recommande la lecture aux amateurs de législation électorale : regroupés en trois sections

(Atlantique, Océan indien et Pacifique), les candidats d'une même liste sont mis en compétition entre eux pour savoir lequel sera élu. Certes, cela a permis d'obtenir un représentant au Parlement européen par section, mais dans des conditions qui n'ont jamais été examinées par le Conseil constitutionnel et qui pourraient bien être contraires au principe d'égalité devant le suffrage.

Les outre-mer ont des statuts très différents : les départements d'outre-mer font partie de l'Union européenne, alors que les autres territoires (les pays et territoires d'outre-mer) sont « associés » à cette dernière. Je comprends la logique de François Grosdidier, qui est favorable aux circonscriptions régionales et à une circonscription pour les outre-mer. Mais nous rencontrons ici le problème de l'organisation d'un scrutin proportionnel pour pourvoir trois sièges...

M. François Grosdidier. – Nous y arrivons bien aux élections sénatoriales...

M. Alain Richard, rapporteur. – Si nous l'acceptons pour les outre-mer, d'autres le réclameront, telles les régions frontalières. Nous parlons aujourd'hui de la spécificité corse, au point de l'inscrire dans la Constitution alors que, avec 330 000 habitants, l'île est bien en dessous du quota nécessaire pour obtenir un siège de député européen. On se plaît à critiquer les appareils politiques, mais chacun, jusqu'à présent, a toujours placé en position éligible un candidat issu du territoire ultramarin où il est le plus influent...

M. Philippe Bonnecarrère. – Nos collègues polynésiens, calédoniens et réunionnais ont déposé des amendements pour créer une circonscription ultramarine. Dans le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, il y a des dispositions spécifiques aux outre-mer. Ces derniers donnent à notre pays sa profondeur stratégique et des zones économiques exclusives conséquentes. C'est une spécificité française : si le Danemark et le Portugal ont des territoires en dehors d'Europe, leur situation est sans commune mesure avec celle de la France. Les outre-mer ont une sensibilité très forte aux fonds européens, et en particulier aux fonds de cohésion. Nous soutenons donc ces amendements, tout en entendant l'argumentation du rapporteur concernant les difficultés constitutionnelles et la non-appartenance des pays et territoires d'outre-mer (PTOM) à l'Union européenne.

M. Jean-Yves Leconte. – Dans un monde idéal, on peut comprendre la logique de la circonscription unique pour les élections européennes. Mais la réalité est autre : les régions ultrapériphériques sont dans l'Union européenne mais pas dans l'espace Schengen et les pays et territoires d'outre-mer sont en dehors de l'Union. Ces différences interdisent de balayer les amendements de nos collègues pour des raisons de constitutionnalité. On peut en effet, sans remettre aucunement en question la communauté

nationale, traiter différemment des situations différentes, sans faire dépendre la représentation des outre-mer de la bonne volonté des partis politiques, mais en la garantissant par la loi.

M. Didier Marie. – Je souscris pleinement à ce que vient de dire Jean-Yves Leconte. Notre pays est dans une situation particulière ; il est le seul à être présent dans les trois océans. Les pays et territoires d’outre-mer, associés à l’Union européenne, méritent donc d’être représentés, comme les régions ultrapériphériques.

M. Thani Mohamed Soilihi. – Ces observations m’effraient ; cela voudrait-il dire que nos collègues hexagonaux ne défendraient pas les intérêts des outre-mer.

M. Jean Louis Masson. – Le raisonnement qui sous-tend ces amendements est contraire à l’idée de souveraineté nationale. Un député européen défend la France entière ; or jusqu’à nouvel ordre, les outre-mer sont en France ! Dans le cas contraire, je pourrais réclamer un député européen pour l’Alsace-Lorraine, et les Corses faire de même pour leur île. Nous sommes les sénateurs de toute la France, chaque parlementaire est une partie de la souveraineté nationale. Lorsque je siégeais à l’Assemblée nationale, je me souviens de ce député de Djibouti qui était resté député jusqu’au terme de son mandat, malgré l’indépendance de son pays intervenue entre temps. De même, l’annexion de la Moselle par l’Allemagne n’avait pas fait obstacle à ce qu’un des députés élus dans ce département reste député jusqu’en 1875.

M. François Grosdidier. – La représentation de la diversité des territoires n’est pas une atteinte à la souveraineté nationale. Chaque sénateur se fait fort de représenter son département, comme les députés, d’ailleurs.

M. Pierre-Yves Collombat. – Mais au Parlement européen, les représentants français représentent la France !

M. François Grosdidier. – Il faut vraiment méconnaître les dossiers traités par l’Union européenne pour nier l’intérêt qu’y siègent des députés européens connaissant bien les dossiers ultramarins !

M. Philippe Bas, président. – Il faut choisir entre deux systèmes cohérents pour les élections européennes : celui qui représente les territoires, y compris les outre-mer, et celui qui représente la Nation dans son ensemble. Les systèmes hybrides poseraient un risque majeur d’inconstitutionnalité.

M. Jean-Pierre Sueur. – C’est le bon sens !

M. Philippe Bas, président. – De plus, un Guadeloupéen représentera-t-il mieux les Polynésiens que ne le ferait un Normand ? On peut en douter. L’outre-mer n’est pas un territoire, mais un ensemble de territoires, soumis de surcroît à des régimes d’appartenance à l’Union européenne différents. Une circonscription ultramarine non seulement se heurterait à un obstacle constitutionnel – et la commission des lois se doit de

les éviter – mais conduirait à considérer qu'un natif d'une île du Pacifique représenterait mieux Saint-Pierre-et-Miquelon qu'un autre Français. Je suis personnellement favorable à une représentation territorialisée ; mais si nous choisissons l'autre voie, allons jusqu'au bout.

Les amendements identiques COM-28 et COM-32 et les amendements COM-34 et COM-14 ne sont pas adoptés.

Article additionnel après l'article 1^{er}

M. Jean-Yves Leconte. – L'amendement COM-27, dernier reste de l'idée d'une circonscription transnationale pour les élections européennes, autorise les listes nationales à préciser leur affiliation à un parti politique européen et leur soutien à un candidat à la présidence de la Commission européenne.

M. Alain Richard, rapporteur. – Je suis embarrassé, car j'ai soutenu ce système au sein de mon ancien parti politique lors des élections européennes de 2014. Mais nous parlons ici de droit électoral et cet amendement donne une possibilité qui sera utilisée par certaines listes de candidats et non par d'autres. Les traités européens disent d'ailleurs que le président de la Commission est proposé par le Conseil européen en prenant en compte les résultats des élections européennes. Ils ne vont pas plus loin. Je comprends que certains partis soient favorables au « spitzkandidat » mais nous sommes face à un problème d'égalité devant le scrutin. Chaque liste de candidats peut toujours faire figurer son parti politique européen sur son affiche et sa profession de foi. Mais restons-en à la règle en vigueur qui interdit tout autre nom que celui du candidat sur le bulletin de vote, y compris lors des élections européennes.

M. Jean Louis Masson. – Je suis radicalement hostile à cet amendement : encore faudra-t-il connaître les candidats à la présidence de la Commission européenne ! Ce serait comme demander aux candidats aux élections municipales de dire à quel candidat ils donneront leur parrainage pour l'élection présidentielle ! Je ne connais pas les règles, mais le scrutin est sans doute secret au Parlement européen. Nous venons de voir à l'instant des sénateurs défendre un amendement pour ensuite ne pas le voter... alors comment demander aux parlementaires européens de s'engager sur un vote futur ? C'est de la politique politicienne qui brouillera la logique des élections européennes ?

M. Jean-Yves Leconte. – Chaque parti européen a un candidat...

M. Jean Louis Masson. – Et les autres ?

M. Jean-Yves Leconte. – Après les dernières élections européennes, il y avait eu un débat télévisé qui a notamment réuni Jean-Claude Juncker et Martin Schulz.

M. Pierre-Yves Collombat. – Cela dut être passionnant !

M. Jean-Yves Leconte. – Des partis politiques ont fait le choix de la transparence, d'autres non. Cet amendement clarifie les choses.

L'amendement COM-27 n'est pas adopté.

Article 2

M. Alain Richard, rapporteur. – Avec son amendement COM-5, Jean-Pierre Grand obtiendrait sans doute les suffrages de certains dirigeants de chaînes publiques, puisqu'il supprime l'obligation de retransmettre les clips de campagne – qui ne sont, certes, pas des records d'audience... Mais la méthode semble un peu radicale ! Avis défavorable.

L'amendement COM-5 n'est pas adopté.

M. Alain Richard, rapporteur. – Les amendements COM-15, COM-16, COM-22, COM-17, COM-23 et COM-38 en discussion commune concernent la répartition des temps d'émission pour la campagne officielle des élections européennes. Le texte du projet de loi adopté par l'Assemblée nationale octroie deux heures aux partis représentés à l'Assemblée nationale et au Sénat, à charge pour les présidents de groupe de répartir leur part. Il attribue de surcroît trois minutes d'émission à chaque liste. Enfin, le CSA disposerait d'une heure pour compenser des déséquilibres éventuels. En 2017, la République en marche, qui venait de gagner l'élection présidentielle, n'avait eu droit, en effet, qu'à 7 minutes aux élections législatives, soit moins que des partis qui n'avaient même pas présenté de candidat à cette élection. Il fallait donc faire évoluer le droit applicable, censuré par le Conseil constitutionnel comme je l'ai précédemment rappelé.

Certains, comme l'amendement COM-15 de Jean Louis Masson, établissent une égalité complète entre les listes de candidats ; certains donnent plus ou moins de marge de manœuvre au CSA. David Assouline, avec l'amendement COM-23, veut prendre en compte les représentants actuels au Parlement européen en confiant la répartition aux chefs de délégations des partis politiques au Parlement européen ; cela me semble difficile, leur désignation n'ayant aucune base légale en France.

Mon amendement COM-38 donne plus de marge de manœuvre au CSA : en plus de l'heure initialement prévue par le projet de loi, il pourrait « ouvrir » trente minutes supplémentaires pour corriger les déséquilibres entre les listes de candidats aux élections européennes.

Avis défavorable, par cohérence, aux autres amendements de la discussion commune.

M. Jean Louis Masson. – Je suis radicalement opposé à un traitement différencié des listes de candidats aux élections européennes. On critique M. Vladimir Poutine, mais pourquoi faire des élections si on décide avant leur résultat ceux qui n'ont pas droit à la parole – ou alors à 2 heures du matin ? Dans un scrutin national, celui qui n'a pas la parole dans les médias n'a aucune chance !

Lors des élections sénatoriales, une chaîne nationale a interrogé les candidats des partis nationaux de mon département, mais pas moi ; résultat, c'est ma liste qui a obtenu le plus de suffrages. La vraie démocratie, c'est permettre à chacun de s'exprimer. Sinon, nous n'avons qu'à donner un demi-bulletin de vote aux candidats que nous ne considérons pas comme des candidats sérieux !

M. Pierre-Yves Collombat. – En 2016, je me suis opposé farouchement à la modification des règles de la propagande électorale à l'élection présidentielle. Le deuxième terme de la devise de la République est « Égalité » – pas « Représentativité » ! Si la République a un sens, c'est bien de donner les mêmes chances à tous les candidats. Nous savons bien que cette égalité n'est pas réelle, mais qu'au moins, les lois ne la battent pas en brèche !

Les amendements COM-15, COM-16, COM-22, COM-17 et COM-23 ne sont pas adoptés.

Les amendements COM-38 et COM-39 sont adoptés.

M. Alain Richard, rapporteur. – Les textes déterminant quelles sont les chaînes devant diffuser les clips des campagnes officielles sont complexes. En combinant la loi « Léotard » du 30 septembre 1986 et les cahiers des charges des différentes chaînes, on sait qu'il s'agit notamment de France 2, France 3, France Ô et Outre-mer première, auxquelles s'ajoute France Inter pour la radio. L'amendement COM-24 de David Assouline vise à redéfinir ce périmètre mais ne me semble pas suffisamment précis. Avis défavorable.

M. Jean-Yves Leconte. – Notre collègue souhaitait préciser la liste des chaînes des campagnes officielles. La notion de service public étant évolutive, il ne faudrait pas que les chaînes spécialisées se retrouvent sur cette liste.

L'amendement COM-24 n'est pas adopté.

M. Alain Richard, rapporteur. – L'amendement COM-40, assez technique, offre un peu de souplesse aux candidats dans la définition du texte de leurs campagnes à la radio et demande au CSA de tenir compte du décalage horaire outre-mer.

L'amendement COM-40 est adopté, ainsi que l'amendement rédactionnel COM-41.

Article 2 bis

M. Alain Richard, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement COM-6, qui vise à supprimer la campagne audiovisuelle officielle pour les élections législatives.

L'amendement COM-6 n'est pas adopté.

M. Alain Richard, rapporteur. – L'article 2 *bis* traite des clips de campagne des élections législatives. Je propose que nous conservions l'usage selon lequel le Sénat respecte une certaine réserve pour ces élections. Je ne propose donc pas l'extension du temps correctif laissé au CSA, que nous avons adoptée pour les élections européennes. Par cohérence, avis donc défavorable à l'amendement COM-25.

L'amendement COM-25 n'est pas adopté.

M. Alain Richard, rapporteur. – Mon amendement COM-42 assure la cohérence entre campagne officielle à la radio et à la télévision pour les élections européennes et les élections législatives.

L'amendement COM-42 est adopté.

M. Alain Richard, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement COM-26 par cohérence avec ma position à l'article 2.

L'amendement COM-26 n'est pas adopté.

Article 3

M. Philippe Bas, président. – Les amendements identiques COM-29 et COM-36 rectifié, ainsi que l'amendement COM-31, étaient de coordination, en cas d'adoption d'une circonscription ultramarine. Avis défavorable, par cohérence.

Les amendements identiques COM-29 et COM-36 rectifié ne sont pas adoptés, non plus que l'amendement COM-31.

M. Jean Louis Masson. – Au moment où l'on demande aux Français des sacrifices, mon amendement COM-18 montre l'exemple en réduisant le plafond des dépenses électorales pour les élections européennes.

M. Alain Richard, rapporteur. – Jean-Pierre Grand fait une demande similaire à travers son amendement COM-1. Le projet de loi fait l'addition des plafonds qui avaient cours, au niveau législatif, dans chacune des circonscriptions interrégionales, ce qui donne 9,2 millions d'euros. Mais aux dernières élections européennes de 2014, aucune liste n'a atteint le plafond des dépenses électorales, à l'exception de celle du Front National dans la circonscription Sud-est. Les petites listes avaient très peu dépensé : sur la vingtaine de listes en lice en Île-de-France, certaines n'avaient même pas édité leurs bulletins de votes... Avis défavorable à ces amendements sans effet réel.

L'amendement COM-18 n'est pas adopté, non plus que l'amendement COM-1.

Article 3 bis

L'amendement rédactionnel COM-44 est adopté.

M. Jean Louis Masson. – L'amendement COM-19 relève de la cohérence : il interdit à un parti politique de soutenir plusieurs listes de

candidats aux élections européennes. Cela semble aller de soi, mais il vaut mieux l'écrire dans la loi.

M. Alain Richard, rapporteur. – Certains partis politiques sont des regroupements de plusieurs tendances. C'est pourquoi nous avons choisi de confier la répartition du temps d'émission aux présidents de groupes parlementaires de l'Assemblée nationale et du Sénat. Les partis peuvent contribuer au financement de la campagne de plusieurs listes de candidats. Jusqu'à présent, ils pouvaient le faire sans justifier la dépense. Le projet de loi, suivant les préconisations de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, prévoit plus de transparence pour ces flux financiers. Avis défavorable.

L'amendement COM-19 n'est pas adopté.

Article 4

M. Alain Richard, rapporteur. – Mon amendement COM-45 supprime des dispositions obsolètes de la loi du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen.

L'amendement COM-45 est adopté.

M. Alain Richard, rapporteur. – Les amendements identiques COM-30 et COM-37 rectifié, ainsi que les amendements COM-33, COM-10, COM-35, COM-11 et COM-2, étaient des conséquences de la volonté de maintenir une « territorialisation » des élections européennes.

Les amendements identiques COM-30 et COM-37 rectifié ne sont pas adoptés, non plus que les amendements COM-33, COM-10, COM-35, COM-11 et COM-2.

M. Alain Richard, rapporteur. – L'amendement COM-12 de Jean-Pierre Grand propose de rattacher les candidats de chaque liste à une région, suivant le lieu où ils sont inscrits sur les listes électorales. Je ne serais pas opposé à une mention facultative, mais il ne faudrait pas que cela devienne une subdivision de la liste.

Ironie de l'histoire, j'ai moi-même été, dans mon jeune temps, à l'origine d'une jurisprudence du Conseil constitutionnel, qui, saisi pour tout autre chose, avait censuré l'introduction d'un quota de femmes aux élections municipales par un amendement que j'avais présenté et qui avait été voté à l'unanimité. Nous ne pouvons pas faire obstacle à la liberté de candidature, principe de valeur constitutionnelle. Avis défavorable.

L'amendement COM-12 n'est pas adopté.

M. Alain Richard, rapporteur. – Avis favorable en revanche à l'amendement COM-8 de Jean-Pierre Grand, qui corrige une erreur terminologique et prévoit, avec l'accord du Gouvernement, que ce dernier convoque l'élection par décret sept semaines avant celle-ci, contre cinq

semaines aujourd'hui. Cela pourrait « réveiller » certains électeurs qui n'auraient pas encore été inscrits sur les listes électorales.

L'amendement COM-8 est adopté.

Articles additionnels après l'article 4

M. Alain Richard, rapporteur. – L'amendement COM-3 s'inspire d'un texte récemment approuvé sur le rapport de Didier Marie pour éviter d'avoir des « candidats malgré eux ». Une tête de liste, notamment aux élections municipales, pouvait tromper une personne en lui faisant signer un papier et en l'inscrivant ensuite indûment dans une déclaration de candidature. Cet amendement l'étend au retrait de listes pour les élections européennes. En a-t-on besoin ? Les élections européennes se déroulent au scrutin proportionnel. Imaginez qu'une tête de liste doive demander, pour retirer sa candidature, aux 74 ou 79 membres de signer explicitement...

L'amendement COM-3 n'est pas adopté.

M. Alain Richard, rapporteur. – L'amendement COM-4 est satisfait par le droit en vigueur. Il concerne des inscriptions par fraude sur une liste électorale qui sont déjà punissables. Avis défavorable.

L'amendement COM-4 n'est pas adopté.

M. Alain Richard, rapporteur. – L'amendement COM-7 prévoit que le remplacement d'un député européen se fasse par le « suivant de liste » de même sexe. Cela risque de modifier l'équilibre politique des listes de candidats. Avis défavorable.

L'amendement COM-7 n'est pas adopté.

Article 5

M. Alain Richard, rapporteur. – Mon amendement COM-46 est rédactionnel.

L'amendement rédactionnel COM-46 est adopté.

Article 7

M. Alain Richard, rapporteur. – J'émet un avis défavorable à l'amendement COM-20 qui supprime l'article 7. Il est nécessaire de préciser les modalités d'entrée en vigueur du projet de loi.

L'amendement COM-20 n'est pas adopté.

M. Philippe Bas, président. – Les amendements identiques COM-9 et COM-21 suppriment la disposition relative à l'éventuelle création de circonscriptions transnationales pour les élections européennes, qui n'a aucune portée normative en droit interne.

M. Alain Richard, rapporteur. – Lors de l'élaboration du projet de loi, le Conseil d'État a conseillé au Gouvernement de ne pas proposer cette disposition. Je laisse à la commission la possibilité de conserver cette

disposition sans portée normative. En cas de commission mixte paritaire, ce point fera débat...

M. Philippe Bas, président. – En tant que président de la commission des lois, je ne peux souscrire à une disposition non normative. Je vous propose d’adopter ces amendements.

Les amendements identiques COM-9 et COM-21 sont adoptés.

M. Alain Richard, rapporteur. – L’amendement COM-47 de coordination concerne l’entrée en vigueur du répertoire électoral unique, qui doit être mis en œuvre dès les élections européennes de 2019.

L’amendement COM-47 est adopté.

M. Pierre-Yves Collombat. – J’ai déjà expliqué mon soutien à la création d’une circonscription nationale pour les élections européennes. Toutefois, je m’abstiendrai sur ce texte. En effet, j’ai l’impression que le retour à une circonscription nationale n’est pas l’objectif premier des rédacteurs du projet de loi, qui privilégient une circonscription transnationale. Si c’est la France qui est représentée à Bruxelles, on ne doit pas faire de listes transfrontières. Ce point doit être éclairci.

Par ailleurs, l’organisation de la campagne officielle à la radio et à la télévision ne me satisfait pas. Le mode de calcul aboutirait, pour les élections européennes et avant la répartition de la fraction correctrice du CSA, à attribuer 47,33 minutes à La République en Marche, 35 au parti Les Républicains, 20 au parti socialiste, 5 à 6 minutes à la France Insoumise, et 3 minutes au Front national, à Debout la France et à Lutte ouvrière... À la dernière élection portant sur une circonscription nationale, à savoir le premier tour de l’élection présidentielle, Emmanuel Macron avait rassemblé environ 23 % des suffrages, François Fillon 18 %, le Parti socialiste 6 %...

La France insoumise qui a recueilli 20 % des suffrages exprimés se verrait gratifier de moins de 5 minutes. Le Front national a quand même fait un score qui l’a mené au second tour, et il ne disposerait pas de plus de 5 minutes de temps d’émission ? Si vous appelez cela de l’équité, c’est un peu discutable...

M. Alain Richard, rapporteur. – C’est pour cela que la commission a permis, sur ma proposition, au CSA de répartir une heure et demie de temps d’émission supplémentaire, au lieu d’une heure, pour compenser ces déséquilibres.

M. Pierre-Yves Collombat. – Et j’ai voté cet amendement !

M. Philippe Bas, président. – Ce texte a fait l’objet de larges concertations. La plupart des partis politiques y ont souscrit, sauf le parti Les Républicains qui souhaite maintenir l’ancrage territorial des élus européens, et même le renforcer en définissant des circonscriptions plus proches des régions administratives – même si ces dernières sont assez éloignées des réalités locales.

M. Jean-Yves Leconte. – Sous réserve des remarques que nous avons faites lors de l'examen des amendements, j'estime que ce texte va dans le bon sens et mérite de prospérer jusqu'à la séance publique. Le groupe socialiste et républicain l'adoptera.

Le projet de loi est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article additionnel avant l'article 1^{er}			
M. MASSON	13	Abaissement du seuil d'éligibilité à 3 % des suffrages exprimés	Rejeté
Article 1^{er} Circonscription unique pour l'élection des représentants français au Parlement européen			
M. LUREL	28	Création d'une circonscription hexagonale et d'une circonscription ultramarine	Rejeté
M. POADJA	32	Création d'une circonscription hexagonale et d'une circonscription ultramarine	Rejeté
M. POADJA	34	Création d'une circonscription hexagonale et de trois circonscriptions ultramarines	Rejeté
M. MASSON	14	Périmètre de la circonscription électorale unique	Rejeté
Article additionnel après l'article 1^{er}			
M. LECONTE	27	Possibilité d'inscrire un « <i>spitzenkandidat</i> » et le nom d'un parti européen sur les déclarations de candidature et le bulletin de vote	Rejeté
Article 2 Règles d'organisation de la campagne officielle des élections européennes à la radio et à la télévision			
M. GRAND	5	Suppression de la campagne audiovisuelle officielle pour les élections européennes	Rejeté
M. MASSON	15	Partage égal du temps d'émission entre les listes de candidats aux élections européennes	Rejeté
M. MASSON	16	Répartition égalitaire du temps d'émission accordé par les présidents de groupe de l'Assemblée nationale et du Sénat	Rejeté
M. ASSOULINE	22	Octroi de 30 minutes supplémentaires à la fraction correctrice du CSA	Rejeté
M. MASSON	17	Interdiction pour un président de groupe à l'Assemblée nationale ou au Sénat d'octoyer un temps d'émission à plusieurs listes de candidats aux élections européennes	Rejeté
M. ASSOULINE	23	Inclusion des députés européens dans la fraction n° 2, selon répartition décidée par les chefs de délégation française au Parlement européen	Rejeté
M. RICHARD, rapporteur	38	Possibilité pour le Conseil supérieur de l'audiovisuel de porter la durée de la fraction correctrice d'une heure à un maximum d'une heure trente	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. RICHARD, rapporteur	39	Modalités de répartition de la fraction corrective du Conseil supérieur de l'audiovisuel	Adopté
M. ASSOULINE	24	Définition du périmètre des chaînes participant à la campagne audiovisuelle officielle pour les élections européennes	Rejeté
M. RICHARD, rapporteur	40	Prise en compte des spécificités des clips radiophoniques et des outre-mer dans la campagne audiovisuelle officielle	Adopté
M. RICHARD, rapporteur	41	Précision rédactionnelle	Adopté
Article 2 bis			
Règles d'organisation de la campagne officielle des élections législatives à la radio et à la télévision			
M. GRAND	6	Suppression de l'article 2 bis	Rejeté
M. ASSOULINE	25	Renforcement de la fraction corrective pour la campagne audiovisuelle officielle des élections législatives	Rejeté
M. RICHARD, rapporteur	42	Cohérence rédactionnelle entre les articles 2 (élections européennes) et 2 bis (élections législatives)	Adopté
M. ASSOULINE	26	Périmètre de la campagne audiovisuelle officielle des élections législatives	Rejeté
Article 3			
Règles du plafonnement des dépenses électorales et de leur remboursement forfaitaire pour les élections européennes			
M. LUREL	29	Plafonnement des dépenses électorales en cas de création d'une circonscription outre-mer	Rejeté
M. MAGRAS	36 rect.	Plafonnement des dépenses électorales en cas de création d'une circonscription outre-mer	Rejeté
M. LUREL	31	Plafonnement des dépenses électorales en cas de création d'une circonscription outre-mer	Rejeté
M. MASSON	18	Réduction du plafond des dépenses électorales	Rejeté
M. GRAND	1	Réduction du plafond des dépenses électorales	Rejeté
Article 3 bis			
Transparence des dépenses électorales engagées par les partis et groupements politiques en soutien d'une liste de candidats aux élections européennes			
M. RICHARD, rapporteur	44	Rédactionnel	Adopté
M. MASSON	19	Interdiction pour un parti ou un groupement politique de soutenir plusieurs listes de candidats	Rejeté
Article 4			
Règle de constitution des listes aux élections européennes et modalités de remplacement des députés européens – Règle d'âge en cas d'égalité des suffrages – Délai d'examen des comptes de campagne – Diverses coordinations			
M. RICHARD, rapporteur	45	Suppression d'une disposition devenue obsolète	Adopté
M. LUREL	30	Maintien de trois sections électorales outre-mer - diverses coordinations	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. MAGRAS	37 rect.	Maintien de trois sections électorales outre-mer - diverses coordinations	Rejeté
M. POADJA	33	Maintien de trois sections électorales outre-mer - diverses coordinations	Rejeté
M. GRAND	10	Représentativité territoriale des listes de candidats	Rejeté
M. POADJA	35	Représentativité territoriale des listes de candidats	Rejeté
M. GRAND	11	Limitation du nombre de candidats issus d'une même région	Rejeté
M. GRAND	2	Contestation des élections européennes par le ministre de l'intérieur, non par le ministre chargé des outre-mer	Rejeté
M. GRAND	12	Région de rattachement dans la déclaration de candidature	Rejeté
M. GRAND	8	Délai de publication du décret de convocation des électeurs	Adopté
Articles additionnels après l'article 4			
M. GRAND	3	Conditions de retrait d'une liste de candidats	Rejeté
M. GRAND	4	Sanction pénale contre les ressortissants d'un État membre s'étant inscrits sur une liste de candidats sur la base de déclarations frauduleuses	Rejeté
M. GRAND	7	Application du principe de parité pour le remplacement des députés européens	Rejeté
Article 5 Coordinations outre-mer			
M. RICHARD, rapporteur	46	Rédactionnel	Adopté
Article 6 Contenu des déclarations d'intérêts des représentants français au Parlement européen			
Article 7 Modalités d'entrée en vigueur – Listes transnationales au sein d'une circonscription paneuropéenne			
M. MASSON	20	Suppression de l'article 7	Rejeté
M. GRAND	9	Suppression de la disposition relative aux circonscriptions transnationales	Adopté
M. MASSON	21	Suppression de la disposition relative aux circonscriptions transnationales	Adopté
M. RICHARD, rapporteur	47	Coordination	Adopté

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES

Secrétariat général du Parlement européen

Mme Ana Maria Fernandez Perles, membre du cabinet du secrétaire général du Parlement européen

Sénat

M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes du Sénat

Parlement européen

M. Jean-Marie Cavada, député européen

M. Alain Lamassoure, député européen

M. Younous Omarjee, député européen

Mme Christine Revault d'Allonnes Bonnefoy, députée européenne

Ministère de l'intérieur, direction de la modernisation et de l'action territoriale

M. François Pesneau, adjoint au directeur de la modernisation et de l'action territoriale

Mme Parvine Lacombe, adjointe à la cheffe du bureau des élections

Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques

M. François Logerot, président

Mme Sylvie Calvès, secrétaire générale

Conseil supérieur de l'audiovisuel

Mme Sylvie Pierre-Brossolette, membre du conseil et présidente du groupe de travail pluralisme

M. Jean-François Mary, membre du conseil et vice-président du groupe de travail pluralisme

M. Albin Soares-Couto, directeur adjoint à la direction des programmes

Institut Jacques Delors

M. Sébastien Maillard, directeur

Mme Christine Verger, conseillère de l'institut

Personnalité qualifiée

M. Olivier Rozenberg, politologue

Contributions écrites :

Les Républicains

Lutte ouvrière

Mouvement démocrate

Mouvement radical social-libéral

Parti chrétien démocrate

Union populaire républicaine

ANNEXE

État	Population	Nombre de députés européens (<i>droit en vigueur</i>)	Nombre de circonscriptions	Seuil d'éligibilité (<i>en % des suffrages exprimés</i>)	Vote préférentiel ou listes bloquées	Précisions sur le mode de scrutin	Modalités de dépôt des listes de candidats
Circonscription unique 21 pays							
Autriche	8,8 millions	18	1	4 %	Vote préférentiel		Parrainage par trois membres du Parlement autrichien, par un député européen au Parlement européen ou par 2 600 citoyens ET Versement d'une somme de 3 600 € pour l'impression des bulletins de vote
Bulgarie	7,1 millions	17	1	NI	Vote préférentiel		
Croatie	4,1 millions	11	1	5 %	Vote préférentiel		Enregistrement comme parti politique auprès de l'État OU Parrainage de 5 000 citoyens Respect du principe de partié sur les listes
Chypre	0,8 million	6	1	1,8 %	Vote préférentiel		
Danemark	5,7 millions	13	1	0 %	Vote préférentiel	Les électeurs peuvent voter pour la liste entière ou l'un des candidats de la liste	Représentation au Parlement danois ou au Parlement européen OU Parrainage de citoyens correspondant à au moins 2 % des suffrages exprimés lors des précédentes élections européennes

État	Population	Nombre de députés européens (droit en vigueur)	Nombre de circonscriptions	Seuil d'éligibilité (en % des suffrages exprimés)	Vote préférentiel ou listes bloquées	Précisions sur le mode de scrutin	Modalités de dépôt des listes de candidats
Espagne	46,5 millions	54	1	0 %	Listes bloquées		<ul style="list-style-type: none"> Parrainage de 15 000 électeurs ou de 50 élus (élus municipaux inclus) Dans chaque communauté autonome, les partis politiques peuvent demander que leurs bulletins de vote ne mentionnent que les candidats qui sont issus de cette communauté
Estonie	1,3 million	6	1	0 %	Vote préférentiel	Les électeurs peuvent voter pour la liste entière ou l'un des candidats de la liste	<ul style="list-style-type: none"> Versement d'une caution d'environ 1 400 € par liste Interdiction pour un membre d'un parti politique de se présenter sur la liste d'un autre parti
Finlande	5,5 millions	13	1	0 %	Vote préférentiel		<ul style="list-style-type: none"> Présentation par un parti politique ou par une « association d'électeurs » (cette dernière devant réunir 2 000 personnes)
Grèce	10,8 millions	21	1	3 %	Vote préférentiel	Les électeurs peuvent modifier l'ordre de quatre candidats sur la liste qu'ils choisissent	<ul style="list-style-type: none"> Versement d'une caution de 3 000 €, remboursée uniquement si la liste recueille 3 % des suffrages exprimés
Hongrie	9,7 millions	21	1	5 %	Listes bloquées		<ul style="list-style-type: none"> Enregistrement comme parti politique auprès de l'État Parrainage par 20 000 électeurs

État	Population	Nombre de députés européens (droit en vigueur)	Nombre de circonscriptions	Seuil d'éligibilité (en % des suffrages exprimés)	Vote préférentiel ou listes bloquées	Précisions sur le mode de scrutin	Modalités de dépôt des listes de candidats
Lettonie	1,9 million	8	1		Vote préférentiel		<ul style="list-style-type: none"> Enregistrement comme parti politique auprès de l'État Versement d'une caution de 3 000 €, remboursée uniquement si un candidat de la liste est élu
Lituanie	2,8 millions	11	1	5 %	Vote préférentiel	Un parti peut demander la non-application du vote préférentiel pour ses listes de candidats	<ul style="list-style-type: none"> Enregistrement comme parti politique auprès de l'État Versement d'une caution égale à 10 fois le salaire moyen, remboursée uniquement si la liste obtient 3 % des suffrages exprimés
Luxembourg	0,6 million	6	1	0 %	Vote préférentiel	<p>Les électeurs disposent de six voix. Ils peuvent les accorder à toute la liste ou à certains de ses membres (maximum de deux voix par candidat). Le panachage est autorisé entre les listes</p>	<p>Parrainage par 250 électeurs ou par un député au Parlement européen ou au Parlement luxembourgeois</p>
Malte	0,4 million	6	1	0 %	Vote unique transférable		Versement d'une caution de 90 € par candidat, remboursée uniquement si leur liste obtient 10 % des suffrages exprimés

État	Population	Nombre de députés européens (droit en vigueur)	Nombre de circonscriptions	Seuil d'éligibilité (en % des suffrages exprimés)	Vote préférentiel ou listes bloquées	Précisions sur le mode de scrutin	Modalités de dépôt des listes de candidats
Pays-Bas	17 millions	26	1	0 %	Vote préférentiel	Les électeurs peuvent modifier l'ordre des candidats sur la liste	Représentation au Parlement européen ou versement d'une caution de 11 250 € par parti, remboursée pour ceux dont le nombre de voix atteint au moins $\frac{1}{4}$ du quotient électoral ET Parrainage par 30 électeurs
Portugal	10,3 millions	21	1	0 %	Listes bloquées		Présence d'au moins 1/3 de femmes sur chaque liste
République Tchèque	10,6 millions	21	1	5 %	Vote préférentiel	Les électeurs peuvent modifier l'ordre de deux candidats sur la liste qu'ils choisissent	Enregistrement comme parti politique auprès de l'Etat Paiement d'une « contribution aux frais électoraux » (environ 600 € par liste de candidats)
Roumanie	19,6 millions	32	1	5 %	Listes bloquées		
Slovaquie	5,4 millions	13	1	5 %	Vote préférentiel	La priorité est accordée au candidat qui obtient au moins 10 % des voix de préférence exprimées en faveur de sa liste	Versement d'une caution de 1 200 € par candidat, remboursée uniquement si leur liste recueille au moins 2 % des suffrages exprimés
Slovénie	2 millions	8	1	5 %	Vote préférentiel	Les électeurs peuvent modifier l'ordre des candidats sur la liste	La liste est présentée par un parti enregistré auprès de l'Etat : Parrainage par 4 députés du Parlement slovène ou par 1 000 électeurs La liste est présentée par des citoyens : parrainage par 3 000 électeurs

État	Population	Nombre de députés européens (droit en vigueur)	Nombre de circonscriptions	Seuil d'éligibilité (en % des suffrages exprimés)	Vote préférentiel ou listes bloquées	Précisions sur le mode de scrutin	Modalités de dépôt des listes de candidats
Suède	10 millions	20	1	4 %	Vote préférentiel	L'électeur peut voter pour chaque membre de la liste ; le candidat ayant obtenu le plus grand nombre de voix est placé en tête de liste, le second prend la deuxième position, etc.	Parrainage par 1 500 citoyens
Systèmes mixtes							
3 pays							
Allemagne	82,8 millions	96		0 % ¹	Listes bloquées	Les voix sont décomptées au niveau national mais les listes peuvent être constituées au niveau fédéral ou des Länder	<ul style="list-style-type: none"> . Au niveau fédéral : cinq députés au Bundestag ou 4 000 parrainages citoyens . Au niveau des Länder : cinq députés au parlement du Land ou 2 000 parrainages citoyens

¹ Initialement, la loi électorale allemande prévoyait un seuil d'éligibilité de 5 % des suffrages exprimés. En 2013, le législateur a souhaité le réduire à 3 % mais cette loi a été censurée par la Cour constitutionnelle fédérale (décision 2 BvE 2/13 du 26 février 2014). Depuis, l'Allemagne ne dispose d'aucun seuil d'éligibilité.

État	Population	Nombre de députés européens (droit en vigueur)	Nombre de circonscriptions	Seuil d'éligibilité (en % des suffrages exprimés)	Vote préférentiel ou listes bloquées	Précisions sur le mode de scrutin	Modalités de dépôt des listes de candidats
Italie	60,6 millions	73	5	4 % (calculé au niveau national)	Vote préférentiel	<ul style="list-style-type: none"> Les électeurs peuvent modifier l'ordre de trois candidats sur la liste qu'ils choisissent Le quotient électoral est fixé au niveau national, puis les sièges sont répartis entre les listes et les circonscriptions² 	Représentation au Parlement européen ou au Parlement italien OU Parrainage par 30 000 citoyens de la circonscription
Pologne	38 millions	51	13	5 %	Vote préférentiel	<ul style="list-style-type: none"> Les votes sont d'abord décomptés au niveau national pour déterminer les listes ayant dépassé le seuil d'éligibilité Les sièges sont ensuite répartis dans chaque circonscription 	Parrainage par 10 000 citoyens de la circonscription ³

² Concrètement, si, dans une circonscription, une liste d'un parti recueille un nombre de voix insuffisant pour l'obtention d'un siège, ses voix sont reportées vers la circonscription dans laquelle le parti a recueilli la majorité relative des suffrages exprimés.

³ Si un parti présente des listes dans plus de sept circonscriptions, il peut en présenter dans les six autres sans avoir à y récolter 10 000 parrainages.

État	Population	Nombre de députés européens (droit en vigueur)	Nombre de circonscriptions	Seuil d'éligibilité (en % des suffrages exprimés)	Vote préférentiel ou listes bloquées	Précisions sur le mode de scrutin	Modalités de dépôt des listes de candidats
Circonscriptions régionales							
- 4 pays							
Belgique	11,3 millions	21	4	0 %	Vote préférentiel	Au sein des circonscriptions, il existe trois collèges électoraux (francophone, néerlandophone et germanophone) qui élisent chacun leurs candidats	Soutien d'au moins 5 membres du Parlement belge appartenant au même groupe linguistique OU Parrainage par 5 000 citoyens dans les circonscriptions wallonne, flamande ou de Bruxelles-Capitale ⁴
Irlande	4,8 millions	11	3	0 %	Vote unique transférable	L'électeur vote pour un candidat et précise à quel candidat son vote doit être transféré lorsque son premier choix est déjà élu	Enregistrement comme parti politique auprès de l'État OU Parrainage par 60 citoyens de la circonscription OU Versement d'une caution de 1 800 euros
France	67 millions	74	8	5 %	Listes bloquées		Présence d'un nombre de candidats sur les listes deux fois supérieur au nombre de sièges à pourvoir ; Respect au principe de parité sur les listes

⁴ Ce seuil étant ramené à 200 électeurs pour la circonscription germanophone.

État	Population	Nombre de députés européens (droit en vigueur)	Nombre de circonscriptions	Seuil d'éligibilité (en % des suffrages exprimés)	Vote préférentiel ou listes bloquées	Précisions sur le mode de scrutin	Modalités de dépôt des listes de candidats
Royaume-Uni	65,8 millions	73	12 ⁵	0 %	Listes bloquées		Versement d'une caution de 5 000 livres sterling (soit 5 717 euros) par liste

Source : Commission des lois du Sénat, à partir des chiffres d'Eurostat (pour la population) et de l'étude suivante : Parlement européen, « *Les élections européennes : législation de l'Union, dispositions nationales et participation civique* », avril 2014⁶.

⁵ Dont des circonscriptions spécifiques pour l'Irlande du Nord, l'Écosse et le Pays-de-Galles.

⁶ Cette étude est consultable à l'adresse suivante : [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/etudes/join/2014/493047/IPOL-AFCO_ET\(2014\)493047_FR](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/etudes/join/2014/493047/IPOL-AFCO_ET(2014)493047_FR).

TABLEAU COMPARATIF

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture
<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. 4. – I. – La composition des circonscriptions est fixée par le tableau annexé à la présente loi.</i></p> <p><i>II. – Les sièges à pourvoir sont répartis entre les circonscriptions proportionnellement à leur population avec application de la règle du plus fort reste.</i></p> <p><i>II bis. – Les populations comprises dans chaque circonscription s'entendent :</i></p> <p>1° Pour les départements de métropole, pour la Guadeloupe, Mayotte, la Guyane, la Martinique et La Réunion, ainsi que pour Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon, de celles authentifiées par le dernier décret publié en application du VIII de l'article 156 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la</p>	<p style="text-align: center;">Projet de loi relatif à l'élection des représentants au Parlement européen</p> <p style="text-align: center;">Article 1^{er}</p> <p>L'article 4 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen est remplacé par les dispositions suivantes :</p> <p style="text-align: center;"><i>« Art. 4. – Le territoire de la République forme une circonscription unique. »</i></p>	<p style="text-align: center;">Projet de loi relatif à l'élection des représentants au Parlement européen</p> <p style="text-align: center;">Article 1^{er}</p> <p>L'article 4 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen est ainsi rédigé :</p> <p style="text-align: center;"><i>« Art. 4. – La République forme une circonscription unique. »</i></p>	<p style="text-align: center;">Projet de loi relatif à l'élection des représentants au Parlement européen</p> <p style="text-align: center;">Article 1^{er} <i>(Non modifié)</i></p> <p>L'article 4 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen est ainsi rédigé :</p> <p style="text-align: center;"><i>« Art. 4. – La République forme une circonscription unique. »</i></p> <p style="text-align: right;">①</p> <p style="text-align: right;">②</p>

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture
<p>démocratie de proximité ;</p> <p>2° Pour la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française et les îles Wallis et Futuna, de celles authentifiées par le dernier décret publié en application du II de l'article 157 de la même loi ;</p> <p>3° Pour les Français établis hors de France, de celles authentifiées par le dernier décret publié en application de l'article L. 330-1 du code électoral.</p> <p>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.</p>	<p style="text-align: center;">Article 2</p> <p>L'article 19 de la même loi est remplacé par les dispositions suivantes :</p> <p style="text-align: center;">« Art. 19. – I. – Pendant la campagne électorale, les émissions du service public de la communication audiovisuelle sont mises à disposition des listes dont la candidature a été régulièrement enregistrée, dans les conditions prévues au présent article.</p> <p style="text-align: center;">« II. – Une durée d'émission de deux minutes est mise à la disposition de chacune des listes mentionnées au I.</p> <p style="text-align: center;">« III. – Une durée d'émission de deux heures est mise à la disposition des listes soutenues par les partis et groupements politiques représentés par des groupes parlementaires</p>	<p style="text-align: center;">Article 2</p> <p>L'article 19 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 précitée est ainsi rédigé :</p> <p style="text-align: center;">« Art. 19. – I. – Pendant la campagne électorale, les émissions du service public de la communication audiovisuelle sont mises à la disposition des listes dont la candidature a été régulièrement enregistrée, dans les conditions prévues au présent article.</p> <p style="text-align: center;">« II. – Une durée d'émission de trois minutes est mise à la disposition de chacune des listes mentionnées au I.</p> <p style="text-align: center;">« III. – Une durée d'émission de deux heures est mise à la disposition des présidents des groupes parlementaires à l'Assemblée nationale et au Sénat au prorata de leur</p>	<p style="text-align: center;">Article 2</p> <p>L'article 19 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 précitée est ainsi rédigé :</p> <p style="text-align: center;">« Art. 19. – I. – Pendant la campagne électorale, les émissions du service public de la communication audiovisuelle sont mises à la disposition des listes dont la candidature a été régulièrement enregistrée, dans les conditions prévues au présent article.</p> <p style="text-align: center;">« II. – Une durée d'émission de trois minutes est mise à la disposition de chacune des listes mentionnées au I.</p> <p style="text-align: center;">« III. – Une durée d'émission de deux heures est mise à la disposition des présidents des groupes parlementaires à l'Assemblée nationale et au Sénat au prorata de leur</p>

①

②

③

④

Dispositions en vigueur

du Sénat. Cette durée est répartie également entre les partis et groupements.

Les partis et groupements qui présentent une liste dans la circonscription outre-mer disposent, dans les programmes diffusés outre-mer par la société nationale chargée du service public de la communication audiovisuelle outre-mer, d'une durée de deux heures d'émission radiodiffusée et de deux heures d'émission télévisée. Cette durée est également répartie entre les partis et groupements.

Une durée d'émission d'une heure est mise à la disposition des autres partis et groupements auxquels se sont rattachées des listes de candidats dans au moins cinq circonscriptions. Cette durée est répartie également entre eux sans que chacun d'entre eux puisse disposer de plus de cinq minutes.

Texte du projet de loi

de l'Assemblée nationale ou du Sénat.

~~Cette durée est répartie entre ces listes au prorata du nombre de députés et de sénateurs, appartenant à ces groupes parlementaires, ayant déclaré, lors de la plus récente déclaration faite en application de l'article 9 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique, être inscrits ou se rattacher aux partis et groupements politiques qui soutiennent ces listes.~~

« IV. – Une durée d'émission supplémentaire d'une heure est répartie entre les listes mentionnées au I afin que les durées respectives d'émission attribuées aux listes, en application du présent article, ne soient pas hors de proportion avec la participation à la vie démocratique de la Nation des partis et groupements politiques qui les soutiennent.

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

nombre respectif de députés et de sénateurs. Ces durées d'émission sont distribuées librement, dans des conditions définies par décret, par les présidents de groupe aux listes mentionnées au I.

(Alinéa supprimé)

« IV. – Une durée d'émission supplémentaire d'une heure est répartie entre les listes mentionnées au I afin que les durées respectives d'émission attribuées aux listes en application du présent article ne soient pas hors de proportion avec la participation à la vie démocratique de la Nation des partis et groupements politiques qui les soutiennent.

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

nombre respectif de députés et de sénateurs. Ces durées d'émission sont distribuées librement, dans des conditions définies par décret, par les présidents de groupe aux listes mentionnées au I.

« IV. – Une durée d'émission supplémentaire d'une heure à une heure et demie est répartie entre les listes mentionnées au I afin que les durées respectives d'émission attribuées aux listes en application du présent article ne soient pas hors de proportion avec la participation à la vie démocratique de la Nation des partis et groupements politiques qui les soutiennent.

⑤

Dispositions en vigueur

Afin de procéder à la répartition prévue à l'alinéa précédent, il est indiqué, s'il y a lieu, dans la déclaration de candidature, au sein d'une liste de partis et groupements politiques établie par arrêté du ministre de l'intérieur, publié au Journal officiel de la République française au plus tard le cinquième vendredi précédant le scrutin, celui auquel se rattache la liste.

La liste comprend l'ensemble des partis et groupements politiques ayant déposé au ministère de l'intérieur au plus tard à 17 heures le cinquième mardi précédant le jour du scrutin une demande en vue d'utiliser les émissions du service public de la communication audiovisuelle.

Texte du projet de loi

Pour cette répartition, il est tenu compte de :

« 1° La répartition déjà effectuée au titre ~~de~~ III ;

« 2° La représentativité des listes de candidats, appréciée, en particulier, en fonction des résultats obtenus aux dernières élections générales au Parlement européen et aux plus récentes élections par les candidats de la liste ou par les partis et groupements politiques qui les soutiennent et en fonction des indications de sondages d'opinion ;

« 3° La contribution de chacune des listes de candidats et des partis ou groupements qui les soutiennent à l'animation du débat électoral.

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

« Pour ~~ette~~ répartition, il est tenu compte de :

« 1° (*Alinéa sans modification*)

« 2° (*Alinéa sans modification*)

« 3° (*Alinéa sans modification*)

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

Amdt COM-38

« Pour la répartition prévue au présent IV, il est tenu compte de :

« 1° La répartition déjà effectuée au titre des II et III ;

Amdt COM-39

« 2° La représentativité des listes de candidats, appréciée, en particulier, en fonction des résultats obtenus aux dernières élections générales au Parlement européen et aux plus récentes élections par les candidats de la liste ou par les partis et groupements politiques qui les soutiennent et en fonction des indications de sondages d'opinion ;

« 3° La contribution de chacune des listes de candidats et des partis ou groupements qui les soutiennent à l'animation du débat électoral.

⑥

⑦

⑧

⑨

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture
<p>La durée d'émission fixée ci-dessus s'entend de deux heures et d'une heure pour chaque société nationale de télévision et de radiodiffusion. Les émissions devront être diffusées dans le même texte par les sociétés nationales de télévision, d'une part, et dans un texte similaire ou différent par les sociétés nationales de radiodiffusion, d'autre part.</p>	<p>« V. – Les durées d'émission prévues aux III et IV s'entendent de deux heures et d'une heure pour chaque société nationale de programme mentionnée à l'article 44 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication. Les émissions devront être diffusées dans le même texte pour les émissions de télévision et dans un texte similaire ou différent pour les émissions de radio.</p>	<p>« V. – Les durées d'émission prévues aux II, III et IV s'entendent pour chaque service des sociétés nationales de programme mentionnées à l'article 44 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication désigné par le Conseil supérieur de l'audiovisuel conformément à l'article 16 de la même loi.</p>	<p>« V. – Les durées d'émission prévues aux II, III et IV s'entendent pour chaque service des sociétés nationales de programme mentionnées à l'article 44 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication désigné par le Conseil supérieur de l'audiovisuel conformément à l'article 16 de la même loi. <u>Les émissions doivent être diffusées dans le même texte pour les émissions de télévision et dans un texte similaire ou différent pour les émissions de radio.</u></p>
<p>Les frais de cette diffusion sont à la charge de l'État.</p>	<p>« VI. – Les dépenses liées à la campagne audiovisuelle officielle sont à la charge de l'État.</p>	<p>« VI. – (Alinéa sans modification)</p>	<p>« VI. – (Supprimé)</p>
	<p>« VII. – Le Conseil supérieur de l'audiovisuel constate l'attribution des durées d'émission prévues aux II et III et procède à la répartition de la durée d'émission prévue au IV.</p>	<p>« VII. – (Alinéa sans modification)</p>	<p>« VII. – Le Conseil supérieur de l'audiovisuel constate l'attribution des durées d'émission prévues aux II et III. <u>Il fixe la durée d'émission prévue au IV et procède à sa répartition.</u></p>
	<p>« Il fixe les conditions de production, de programmation et de diffusion des émissions après consultation des présidents des sociétés nationales de programme mentionnées au V.</p>	<p>« Il fixe les conditions de production, de programmation et de diffusion des émissions, après consultation des présidents des sociétés nationales de programme mentionnées au V.</p>	<p>« Il fixe les conditions de production, de programmation et de diffusion des émissions, après consultation des présidents des sociétés nationales de programme mentionnées au V.</p>
	<p>« Pour l'application des III et IV, chaque parti ou groupement politique désigne la liste qu'il soutient.</p>	<p>« Pour l'application du IV, chaque parti ou groupement politique désigne la liste qu'il soutient, selon des modalités définies par décret en Conseil d'État.</p>	<p>« Pour l'application du IV, chaque parti ou groupement politique désigne la liste qu'il soutient, selon des modalités définies par décret en Conseil d'État.</p>
<p>Les horaires des émissions et les modalités de leur réalisation sont fixées par le Conseil</p>	<p>« Les durées d'émission attribuées à plusieurs groupes, partis, groupements ou listes de</p>	<p>« Les durées d'émission attribuées à plusieurs groupes, partis, groupements ou listes de</p>	<p>« Les durées d'émission attribuées à plusieurs <u>présidents de groupe parlementaire à</u></p>

⑩

⑪

⑫

⑬

⑭

⑮

Dispositions en vigueur

supérieur de l'audiovisuel après consultation des présidents des sociétés nationales de radiodiffusion et de télévision. Les durées d'émission attribuées à plusieurs groupes, partis ou groupements peuvent être additionnées en vue d'une ou plusieurs émissions communes à leur demande. Ces demandes sont adressées, dans les conditions fixées par décret, au Conseil supérieur de l'audiovisuel, compétent pour répartir les durées d'émission entre les différents groupes, partis ou groupements aux termes du présent article.

Code électoral

Art. L. 167-1. – I. –

Les partis et groupements peuvent utiliser les antennes du service public de radiodiffusion et de télévision pour leur campagne en vue des élections législatives. Chaque émission est diffusée par les sociétés nationales de télévision et de radiodiffusion sonore.

Texte du projet de loi

candidats peuvent être additionnées en vue d'une ou plusieurs émissions communes à leur demande. Ces demandes sont adressées, dans les conditions fixées par décret, au Conseil supérieur de l'audiovisuel. ».

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

candidats peuvent être additionnées, à leur demande, en vue d'une ou plusieurs émissions communes. Ces demandes sont adressées, dans des conditions fixées par décret, au Conseil supérieur de l'audiovisuel. »

Article 2 bis (nouveau)

L'article L. 167-1 du code électoral est ainsi rédigé :

« Art. L. 167-1. –

I. – Pendant la campagne électorale, les émissions du service public de la communication audiovisuelle sont mises à la disposition des partis et groupements politiques dans les conditions prévues au présent article.

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

L'Assemblée nationale ou au Sénat en application du III ou à plusieurs listes de candidats peuvent être additionnées, à leur demande, en vue d'une ou plusieurs émissions communes. Ces demandes sont adressées, dans des conditions fixées par décret, au Conseil supérieur de l'audiovisuel.

Amdt COM-41

« VIII (nouveau). – En ce qui concerne les émissions destinées à être reçues en dehors de la métropole, le Conseil supérieur de l'audiovisuel tient compte des délais d'acheminement et des différences d'heures.

« IX (nouveau). – Les dépenses liées à la campagne audiovisuelle officielle sont à la charge de l'État. »

Amdt COM-40

Article 2 bis

L'article L. 167-1 du code électoral est ainsi rédigé :

« Art. L. 167-1. –

I. – Pendant la campagne électorale, les émissions du service public de la communication audiovisuelle sont mises à la disposition des partis et groupements politiques dans les conditions prévues au présent article.

⑩

⑪

①

②

Dispositions en vigueur

Texte du projet de loi

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale
en première lecture**

**Texte adopté par la
commission du Sénat en
première lecture**

II. – Pour le premier tour de scrutin, une durée d'émission de trois heures est mise à la disposition des partis et groupements représentés par des groupes parlementaires de l'Assemblée nationale.

Cette durée est divisée en deux séries égales, l'une étant affectée aux groupes qui appartiennent à la majorité, l'autre à ceux qui ne lui appartiennent pas.

Le temps attribué à chaque groupement ou parti dans le cadre de chacune de ces séries d'émissions est déterminé par accord entre les présidents des groupes intéressés. A défaut d'accord amiable, la répartition est fixée par les membres composant le bureau de l'Assemblée nationale sortante, en tenant

« II. – Pour le premier tour de scrutin, une durée d'émission de sept minutes est mise à la disposition de chaque parti ou groupement politique qui en fait la demande dès lors qu'au moins soixante-quinze candidats indiquent s'y rattacher dans des conditions définies par décret.

« Pour les émissions précédant le deuxième tour de scrutin, une durée d'émission de cinq minutes est mise à disposition des mêmes partis et groupements politiques selon les mêmes modalités.

« III. – Pour le premier tour de scrutin, une durée d'émission de deux heures est mise à la disposition des présidents des groupes parlementaires à l'Assemblée nationale au prorata de leur nombre de députés. Ces durées d'émission sont distribuées librement, dans des conditions définies par décret, par les présidents de groupe aux partis et groupements politiques bénéficiant d'une durée d'émission au titre du II.

« II. – Pour le premier tour de scrutin, une durée d'émission de sept minutes est mise à la disposition de chaque parti ou groupement politique qui en fait la demande dès lors qu'au moins soixante-quinze candidats indiquent s'y rattacher dans des conditions définies par décret.

« Pour les émissions précédant le deuxième tour de scrutin, une durée d'émission de cinq minutes est mise à disposition des mêmes partis et groupements politiques selon les mêmes modalités.

« III. – Pour le premier tour de scrutin, une durée d'émission de deux heures est mise à la disposition des présidents des groupes parlementaires à l'Assemblée nationale au prorata de leur nombre de députés. Ces durées d'émission sont distribuées librement, dans des conditions définies par décret, par les présidents de groupe aux partis et groupements politiques bénéficiant d'une durée d'émission au titre du II.

③

④

⑤

Dispositions en vigueur

compte notamment de l'importance respective de ces groupes ; pour cette délibération, le bureau est complété par les présidents de groupe.

Les émissions précédant le deuxième tour de scrutin ont une durée d'une heure trente : elles sont réparties entre les mêmes partis et groupements et selon les mêmes proportions.

III. – Tout parti ou groupement politique qui n'est pas représenté par des groupes parlementaires de l'Assemblée nationale a accès, à sa demande, aux émissions du service public de la communication audiovisuelle pour une durée de sept minutes au premier tour et de cinq minutes au second, dès lors qu'au moins soixante-quinze candidats ont indiqué, dans leur déclaration de candidature, s'y rattacher pour l'application de la procédure prévue par le

Texte du projet de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

« Pour les émissions précédant le deuxième tour de scrutin, une durée d'émission d'une heure est répartie selon les mêmes modalités.

« IV. – Pour le premier tour de scrutin, une durée d'émission supplémentaire d'une heure est répartie entre les partis et groupements politiques mentionnés au II, ~~en prenant en compte :~~

« 1° La répartition déjà effectuée au titre ~~du~~ III ;

« 2° La représentativité de ces partis ou groupements politiques, appréciée, en particulier, en fonction des résultats obtenus lors du dernier renouvellement général de l'Assemblée nationale et aux plus récentes élections par les candidats ou par les partis et groupements politiques auxquels ils ont déclaré se rattacher et en fonction des indications de sondages d'opinion ;

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

« Pour les émissions précédant le deuxième tour de scrutin, une durée d'émission d'une heure est répartie selon les mêmes modalités.

« IV. – Pour le premier tour de scrutin, une durée d'émission supplémentaire d'une heure est répartie entre les partis et groupements politiques mentionnés au II afin que les durées respectives d'émission attribuées en application du présent article ne soient pas hors de proportion avec leur participation à la vie démocratique de la Nation.

« Pour la répartition prévue au présent IV, il est tenu compte de :

« 1° La répartition déjà effectuée au titre des II et III ;

Amdt COM-42

« 2° La représentativité de ces partis ou groupements politiques, appréciée, en particulier, en fonction des résultats obtenus lors du dernier renouvellement général de l'Assemblée nationale et aux plus récentes élections par les candidats ou par les partis et groupements politiques auxquels ils ont déclaré se rattacher et en fonction des indications de sondages d'opinion ;

⑥

⑦

⑧

⑨

⑩

Dispositions en vigueur

deuxième alinéa de l'article 9 de la loi n° 88-277 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique.

L'habilitation est donnée à ces partis ou groupements dans des conditions qui seront fixées par décret.

IV. – Les conditions de productions, de

Texte du projet de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

« 3° La contribution de chaque parti ou groupement politique à l'animation du débat électoral.

« Pour les émissions précédant le deuxième tour de scrutin, une durée d'émission supplémentaire d'une demi-heure est répartie entre les mêmes partis et groupements politiques selon les mêmes modalités.

« V. – Les durées d'émission prévues aux II, III et IV s'entendent pour chaque service des sociétés nationales de programme mentionnées à l'article 44 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication désigné par le Conseil supérieur de l'audiovisuel conformément à l'article 16 de la même loi. Les émissions doivent être diffusées dans le même texte pour les émissions de télévision et dans un texte similaire ou différent pour les émissions de radio.

« VI. – Le Conseil supérieur de l'audiovisuel constate l'attribution des durées d'émission prévues aux II et III et procède à la répartition de la durée d'émission prévue au IV.

« Il fixe les conditions de production,

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

« 3° La contribution de chaque parti ou groupement politique à l'animation du débat électoral. (11)

« Pour les émissions précédant le deuxième tour de scrutin, une durée d'émission supplémentaire d'une demi-heure est répartie entre les mêmes partis et groupements politiques selon les mêmes modalités. (12)

« V. – Les durées d'émission prévues aux II, III et IV s'entendent pour chaque service des sociétés nationales de programme mentionnées à l'article 44 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication désigné par le Conseil supérieur de l'audiovisuel conformément à l'article 16 de la même loi. Les émissions doivent être diffusées dans le même texte pour les émissions de télévision et dans un texte similaire ou différent pour les émissions de radio. (13)

« VI. – Le Conseil supérieur de l'audiovisuel constate l'attribution des durées d'émission prévues aux II et III et procède à la répartition de la durée d'émission prévue au IV. (14)

« Il fixe les conditions de production, (15)

Dispositions en vigueur

programmation et de diffusion des émissions sont fixés, après consultation des conseils d'administration des sociétés nationales de télévision et de radiodiffusion, par le conseil supérieur de l'audiovisuel.

V. – En ce qui concerne les émissions destinées à être reçues hors métropole, le conseil supérieur de l'audiovisuel tient compte des délais d'acheminement et des différences d'heures.

VI. – Les dépenses liées à la campagne audiovisuelle officielle sont à la charge de l'État.

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

Art. 19-1. – I. – Le plafond des dépenses électorales prévu par l'article L. 52-11 du code électoral est fixé à 1 150 000 Euros pour une liste de candidats à

Texte du projet de loi

L'article 19-1 de la même loi est remplacé par les dispositions suivantes :

« *Art. 19-1. – I. – Pour l'application de l'article L. 52-11 du code électoral, le plafond des dépenses électorales pour une liste de candidats à l'élection des représentants*

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

de programmation et de diffusion des émissions, après consultation des présidents des sociétés nationales de programme mentionnées au V.

« Les durées d'émission attribuées à plusieurs partis ou groupements peuvent être additionnées, à leur demande, en vue d'une ou plusieurs émissions communes. Ces demandes sont adressées, dans des conditions fixées par décret, au Conseil supérieur de l'audiovisuel.

« VII. – En ce qui concerne les émissions destinées à être reçues ~~hors~~ métropole, le Conseil supérieur de l'audiovisuel tient compte des délais d'acheminement et des différences d'heures.

« VIII. – Les dépenses liées à la campagne audiovisuelle officielle sont à la charge de l'État. »

Article 3

L'article 19-1 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 précitée est ainsi rédigé :

« *Art. 19-1. – I. – Pour l'application de l'article L. 52-11 du code électoral, le plafond des dépenses électorales pour une liste de candidats à l'élection des représentants*

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

de programmation et de diffusion des émissions, après consultation des présidents des sociétés nationales de programme mentionnées au V.

« Les durées d'émission attribuées à plusieurs présidents de groupe parlementaire à l'Assemblée nationale en application du III ou à plusieurs partis ou groupements politiques peuvent être additionnées, à leur demande, en vue d'une ou plusieurs émissions communes. Ces demandes sont adressées, dans des conditions fixées par décret, au Conseil supérieur de l'audiovisuel.

« VII. – En ce qui concerne les émissions destinées à être reçues en dehors de la métropole, le Conseil supérieur de l'audiovisuel tient compte des délais d'acheminement et des différences d'heures.

Amdt COM-42

« VIII. – Les dépenses liées à la campagne audiovisuelle officielle sont à la charge de l'État. »

Article 3

(*Non modifié*)

L'article 19-1 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 précitée est ainsi rédigé :

« *Art. 19-1. – I. – Pour l'application de l'article L. 52-11 du code électoral, le plafond des dépenses électorales pour une liste de candidats à l'élection des représentants*

⑩

⑪

⑫

⑬

⑭

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture
l'élection des représentants au Parlement européen.	au Parlement européen est fixé à 9 200 000 euros. « Ce plafond est augmenté, dans la limite de 2 % de son montant, des frais de transport aérien, maritime et fluvial dûment justifiés, exposés par chaque liste de candidats, au départ et à destination des collectivités relevant des articles 73 et 74 de la Constitution et de la Nouvelle-Calédonie.	au Parlement européen est fixé à 9 200 000 €. « Ce plafond est augmenté, dans la limite de 2 % de son montant, des frais de transport aérien, maritime et fluvial, dûment justifiés, exposés par chaque liste de candidats, au départ et à destination des collectivités relevant des articles 73 et 74 de la Constitution et de la Nouvelle-Calédonie.	au Parlement européen est fixé à 9 200 000 €. « Ce plafond est augmenté, dans la limite de 2 % de son montant, des frais de transport aérien, maritime et fluvial, dûment justifiés, exposés par chaque liste de candidats, au départ et à destination des collectivités relevant des articles 73 et 74 de la Constitution et de la Nouvelle-Calédonie. ③
II. – 1. Le montant en euros du plafond des dépenses mentionné au I est remplacé par sa contre-valeur en francs CFP en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna.	« II. – Le montant en euros des dépenses mentionnées au I est remplacé par sa contre-valeur en francs CFP en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna.	« II. – (Alinéa sans modification)	« II. – Le montant en euros des dépenses mentionnées au I est remplacé par sa contre-valeur en francs CFP en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna. ④
2. Les frais de transport aérien, maritime et fluvial dûment justifiés, exposés par les candidats à l'intérieur de la circonscription outre-mer figurant au tableau annexé à la présente loi, ne sont pas inclus dans le plafond des dépenses.	« III. – Par dérogation aux dispositions du deuxième alinéa de l'article L. 52-11-1 du même code, le remboursement forfaitaire est versé aux candidats qui ont obtenu 3 % et plus des suffrages exprimés. »	« III. – Par dérogation au deuxième alinéa de l'article L. 52-11-1 du code électoral, le remboursement forfaitaire est versé aux listes de candidats qui ont obtenu 3 % et plus des suffrages exprimés. »	« III. – Par dérogation au deuxième alinéa de l'article L. 52-11-1 du code électoral, le remboursement forfaitaire est versé aux listes de candidats qui ont obtenu 3 % et plus des suffrages exprimés. » ⑤
		Article 3 bis (nouveau)	Article 3 bis
		Le chapitre V de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 précitée est complété par un article 19-2 ainsi rédigé :	Le chapitre V de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 précitée est complété par un article 19-2 ainsi rédigé : ①
		« Art. 19-2. – Pour l'application de l'article L. 52-12 du code électoral, chaque compte de campagne comporte en	« Art. 19-2. – Pour l'application de l'article L. 52-12 du code électoral, chaque compte de campagne comporte en ②

Dispositions en vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

annexe une présentation détaillée des dépenses exposées par chacun des partis et groupements politiques qui ont été créés en vue d'apporter un soutien à la liste de candidats ou qui lui apportent leur soutien ainsi que des avantages directs ou indirects, prestations de services et dons en nature fournis par ces partis et groupements. L'intégralité de cette annexe est publiée avec le compte, selon les mêmes modalités. Les partis et groupements politiques mentionnés au présent article communiquent à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, à sa demande, les pièces comptables et les justificatifs nécessaires pour apprécier l'exactitude de cette annexe. »

annexe une présentation détaillée des dépenses exposées par chacun des partis et groupements politiques qui ont été créés en vue d'apporter un soutien à la liste de candidats ou qui lui apportent leur soutien ainsi que des avantages directs ou indirects, prestations de services et dons en nature fournis par ces partis et groupements. L'intégralité de cette annexe est publiée avec le compte de campagne, selon les mêmes modalités. Les partis et groupements politiques mentionnés au présent article communiquent à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, à sa demande, les pièces comptables et les justificatifs nécessaires pour apprécier l'exactitude de cette annexe. »

Amdt COM-44

Article 4

Article 4

Article 4

I. – La loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 précitée est ainsi modifiée :

I. – La loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 précitée est ainsi modifiée :

1° A (nouveau)
L'article 1^{er} est abrogé ;

Amdt COM-45

Art. 1. – Le mode d'élection des représentants français au Parlement européen, tel qu'il est défini par la présente loi, ne pourra être modifié qu'en vertu d'une nouvelle loi.

Art. 2. – L'élection des représentants au Parlement européen prévue par l'acte annexé à la décision du conseil des communautés européennes en date du 20 septembre 1976 rendu applicable en vertu de la loi n° 77-680 du 30 juin 1977 est régie par le

La même loi est ainsi modifiée :

1° L'article 2 est ainsi modifié :

a) (nouveau) Le premier alinéa est complété par une phrase ainsi rédigée : « Le délai de deux mois prévu au premier alinéa de l'article L. 118-2 du même code est porté à quatre mois. » ;

1° L'article 2 est ainsi modifié :

a) Le premier alinéa est complété par une phrase ainsi rédigée : « Le délai de deux mois prévu au premier alinéa de l'article L. 118-2 du même code est porté à quatre mois. » ;

①

②

③

④

Dispositions en vigueur

titre I^{er} du livre I^{er} du code électoral et par les dispositions des chapitres suivants.

Toutefois, les électeurs français résidant dans un autre État de l'Union européenne ne participent pas au scrutin en France, ni à celui organisé dans les conditions prévues à l'article 23 de la présente loi, s'ils ont été admis à exercer leur droit de vote pour l'élection des représentants au Parlement européen de leur État de résidence.

En outre, par dérogation aux dispositions du deuxième alinéa de l'article L. 52-11-1 du même code, le remboursement forfaitaire est versé aux candidats qui ont obtenu 3 % et plus des suffrages exprimés.

Art. 3. – L'élection a lieu, par circonscription, au scrutin de liste à la représentation proportionnelle, sans panachage ni vote préférentiel.

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

Texte du projet de loi

1° Le troisième alinéa de l'article 2 est supprimé ;

2° Au premier alinéa de l'article 3, les mots : « , par circonscription, » sont supprimés ;

3° Au deuxième alinéa de l'article 3, les mots : « , dans la circonscription, » sont supprimés ;

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

b) Le dernier alinéa est supprimé ;

2° (*Alinéa sans modification*)

3° Le deuxième alinéa du même article 3 est ainsi modifié :

a) À la première phrase, les mots : « , dans la circonscription, » sont supprimés ;

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

b) Le dernier alinéa est supprimé ;

2° Au premier alinéa de l'article 3, les mots : « , par circonscription, » sont supprimés ;

3° Le deuxième alinéa du même article 3 est ainsi modifié :

a) À la première phrase, les mots : « , dans la circonscription, » sont supprimés ;

⑤

⑥

⑦

⑧

Dispositions en vigueur

attribué à la liste dont la moyenne d'âge est la plus élevée.

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

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

Texte du projet de loi

4° L'article 3-1 est abrogé ;

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

b) (nouveau) À la dernière phrase, le mot : « plus » est remplacé par le mot : « moins » ;

4° (*Alinéa sans modification*)

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

b) À la dernière phrase, le mot : « plus » est remplacé par le mot : « moins » ;

4° L'article 3-1 est abrogé ;

⑨

⑩

Dispositions en vigueur

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 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.

Art. 9. – I. – La déclaration de candidature résulte du dépôt au ministère de l'intérieur ou, pour la circonscription outre-mer, auprès des

Texte du projet de loi

5° Les deux premières phrases du premier alinéa du I de l'article 9 sont remplacées par la phrase suivante :

« La déclaration de candidature résulte du dépôt au ministère de l'intérieur d'une liste comprenant un nombre de candidats égal au nombre

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

5° Le I de l'article 9 est ainsi modifié :

a) Les deux premières phrases du premier alinéa sont remplacées par une phrase ainsi rédigée : « La déclaration de candidature

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

5° Le I de l'article 9 est ainsi modifié :

a) Les deux premières phrases du premier alinéa sont remplacées par une phrase ainsi rédigée : « La déclaration de candidature

⑪

⑫

Dispositions en vigueur

services du représentant de l'État d'une liste dont le nombre de candidats est fixé conformément au décret visé au III de l'article 4. Le nombre de candidats par circonscription est égal au double et, pour la circonscription outre-mer, au triple du nombre de sièges à pourvoir dans la circonscription. La liste est composée alternativement d'un candidat de chaque sexe.

La déclaration de candidature est faite collectivement pour chaque liste par le candidat tête de liste ou par un mandataire désigné par lui. Elle est accompagnée de la copie d'un justificatif d'identité de chacun des candidats.

Elle comporte la signature de chaque candidat et indique expressément :

1° La circonscription dans laquelle la liste se présente ;

2° Le titre de la liste ;

3° Les nom, prénoms, sexe, date et lieu de naissance, nationalité, domicile et profession de chacun des candidats.

À la suite de sa signature, chaque candidat appose la mention manuscrite suivante : " La présente signature marque mon consentement à me porter candidat à l'élection au Parlement européen sur la liste menée par (indication des nom et prénoms du candidat tête de liste). "

Texte du projet de loi

de sièges à pourvoir. » ;

6° Le 1° du I de l'article 9 est abrogé et les 2° et 3° deviennent les 1° et 2° ;

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

résulte du dépôt au ministère de l'intérieur d'une liste comprenant un nombre de candidats égal au nombre de sièges à pourvoir. » ;

b) Le 1° est abrogé ;

c) Les 2° et 3° deviennent, respectivement, les 1° et 2° ;

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

résulte du dépôt au ministère de l'intérieur d'une liste comprenant un nombre de candidats égal au nombre de sièges à pourvoir. » ;

b) Le 1° est abrogé ;

c) Les 2° et 3° deviennent, respectivement, les 1° et 2° ;

⑬

⑭

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture
<p>[...]</p> <p><i>Art. 16.</i> – La propagande électorale est réservée aux listes en présence, ainsi qu'aux partis politiques français présentant ces listes.</p>	<p>7° À l'article 16, après le mot : « partis », sont insérés les mots : « et groupements » ;</p>	<p>6° À l'article 16, après le mot : « partis », sont insérés les mots : « et groupements » ;</p>	<p>6° À l'article 16, après le mot : « partis », sont insérés les mots : « et groupements » ;</p> <p>⑮</p>
<p><i>Art. 20.</i> – Les électeurs sont convoqués par décret publié cinq semaines au moins avant la date des élections fixée d'un commun accord entre les Etats membres de la Communauté.</p>	<p>8° À l'article 20, les mots : « la Communauté » sont remplacés par les mots : « l'Union européenne » ;</p>	<p>7° À la fin de l'article 20, les mots : « la Communauté » sont remplacés par les mots : « l'Union européenne » ;</p>	<p>7° L'article 20 est <u>ainsi modifié</u> :</p> <p><u>a) (nouveau) Le mot : « cinq » est remplacé par le mot : « sept » ;</u></p> <p>⑯</p>
<p><i>Art. 24.</i> – Le représentant dont le siège devient vacant pour quelque cause que ce soit est remplacé par le candidat figurant sur la même liste immédiatement après le dernier candidat devenu représentant conformément à l'ordre de cette liste.</p>	<p>9° Après le septième alinéa de l'article 24, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :</p>	<p>8° L'article 24 est complété par un alinéa ainsi rédigé :</p>	<p><u>b) À la fin, les mots : « la Communauté » sont remplacés par les mots : « l'Union européenne » ;</u></p> <p>Amdt COM-8</p> <p>8° L'article 24 est complété par un alinéa ainsi rédigé :</p> <p>⑰</p>
<p>Si le candidat ainsi appelé à remplacer le représentant se trouve de ce fait dans l'un des cas d'incompatibilité mentionnés aux articles 6-1 à 6-5, il dispose d'un délai de trente jours à compter de la date de la constatation de la vacance par le Parlement européen pour faire cesser l'incompatibilité en démissionnant de l'un des mandats ou de la fonction visés par ces dispositions.</p>			

Dispositions en vigueur

À défaut d'option dans le délai imparti, le remplacement est assuré par le candidat suivant dans l'ordre de la liste.

Le mandat de la personne ayant remplacé le représentant dont le siège était devenu vacant expire à la date où le titulaire initial aurait été lui-même soumis à renouvellement.

En cas de décès ou de démission d'un représentant l'ayant remplacé, tout représentant ayant accepté les fonctions ou la prolongation de missions mentionnées aux articles LO 176 et LO 319 du code électoral et autres que des fonctions gouvernementales peut, lorsque ces fonctions ou missions ont cessé, reprendre l'exercice de son mandat. Il dispose pour user de cette faculté d'un délai d'un mois.

En cas d'acceptation par un représentant de fonctions gouvernementales, son remplacement est effectué, conformément au premier alinéa, jusqu'à l'expiration d'un délai d'un mois suivant la cessation de ces fonctions. A l'expiration du délai d'un mois, le représentant reprend l'exercice de son mandat. Le caractère temporaire du remplacement pour cause d'acceptation de fonctions gouvernementales s'applique au dernier candidat devenu représentant conformément à l'ordre de la liste. Celui-ci est remplacé en tête des candidats non élus de cette liste.

Si le représentant qui a accepté des fonctions gouvernementales renonce

Texte du projet de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

Dispositions en vigueur

à reprendre l'exercice de son mandat avant l'expiration du délai mentionné au cinquième alinéa, son remplacement devient définitif jusqu'à la date mentionnée au quatrième alinéa. L'intéressé adresse sa renonciation au ministre de l'intérieur.

Texte du projet de loi

« Lorsque les dispositions du présent article ne peuvent plus être appliquées, le siège demeure vacant jusqu'au prochain renouvellement du Parlement européen. » ;

10° L'article 24-1 est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. 24-1. – En cas d'annulation des opérations électorales, il est procédé à de nouvelles élections dans un délai de trois mois. » ;

Art. 24-1. – En cas d'annulation des opérations électorales d'une circonscription, il est procédé à des élections partielles dans un délai de trois mois.

Il n'est toutefois procédé à aucune élection partielle dans l'année qui précède le renouvellement des représentants au Parlement européen.

Lorsque les dispositions de l'article 24 ne peuvent plus être appliquées, le siège demeure vacant jusqu'au prochain renouvellement du Parlement européen.

Art. 25. – L'élection des représentants au Parlement européen peut, durant les dix jours qui suivent la proclamation des résultats du scrutin et pour tout ce qui concerne l'application de la présente loi, être contestée par tout électeur de la circonscription devant le Conseil d'État statuant au contentieux. Le même droit est ouvert au ministre de

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

(Alinéa sans modification)

9° L'article 24-1 est ainsi rédigé :

« Art. 24-1. – (Alinéa sans modification)

10° À la première phrase du premier alinéa de l'article 25, les mots : « de la circonscription » sont supprimés ;

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

« Lorsque les dispositions du présent article ne peuvent plus être appliquées, le siège demeure vacant jusqu'au prochain renouvellement du Parlement européen. » ;

9° L'article 24-1 est ainsi rédigé :

« Art. 24-1. – En cas d'annulation des opérations électorales, il est procédé à de nouvelles élections dans un délai de trois mois. » ;

10° À la première phrase du premier alinéa de l'article 25, les mots : « de la circonscription » sont supprimés ;

⑳

㉑

㉒

㉓

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture
<p>l'intérieur ou au ministre chargé de l'outre-mer, s'il estime que les formes et conditions légalement prescrites n'ont pas été respectées.</p>	<p>12° Le tableau annexé est supprimé.</p>	<p>11° Le tableau annexé est abrogé.</p>	<p>11° Le tableau annexé est abrogé.</p>
<p>La requête n'a pas d'effet suspensif.</p>			
<p><i>Cf Annexe</i></p>			
<p>Loi n° 2003-327 du 11 avril 2003 relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen ainsi qu'à l'aide publique aux partis politiques</p>			
<p><i>Art. 15. – I. –</i> L'article 4 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 précitée est ainsi rédigé : « Art. 4. – I. – La composition des circonscriptions est fixée par le tableau annexé à la présente loi. « II. – Les sièges à pourvoir sont répartis entre les circonscriptions proportionnellement à leur population avec 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. »</p>			
<p>II. – Le tableau qui constitue l'annexe 2 de la présente loi est annexé à la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 précitée.</p>		<p>II (<i>nouveau</i>). – Le II de l'article 15 et l'annexe 2 de la loi n° 2003-327 du 11 avril 2003 relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen ainsi qu'à l'aide publique aux partis</p>	<p>II. – (<i>Non modifié</i>) Le II de l'article 15 et l'annexe 2 de la loi n° 2003-327 du 11 avril 2003 relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen ainsi qu'à l'aide</p>

24

25

Dispositions en vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

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

Art. 26. – La présente loi, dans sa rédaction en vigueur à compter de la date mentionnée au I de l'article 16 de la loi n° 2016-1048 du 1^{er} août 2016 rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales, est applicable ::

1° À Saint-Pierre-et-Miquelon, dans les conditions prévues à l'article L. 531 du code électoral ;

2° À Mayotte, dans les conditions prévues à l'article L. 451 du même code ;

3° En Nouvelle-Calédonie, dans les conditions prévues aux articles L. 385 et L. 388 du même code ;

4° En Polynésie française, dans les conditions prévues aux articles L. 386 et L. 388 du même code ;

5° Dans les îles Wallis-et-Futuna, dans les conditions prévues aux articles L. 387 à L. 389 du même code ;

6° À Saint-Barthélemy, dans les conditions prévues à l'article L. 477 du même code ;

7° À Saint-Martin,

Article 5

L'article 26 de la même loi est ainsi modifié :

1° Au premier alinéa, les mots : « la loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique » sont remplacés les mots : « loi n° du relative à l'élection des représentants au Parlement européen » ;

Article 5

I. – L'article 26 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 précitée est ainsi modifié :

1° Après le mot : « rédaction », la fin du premier alinéa est ainsi rédigée : « résultant de la loi n° du relative à l'élection des représentants au Parlement européen, est applicable : » ;

publique aux partis politiques sont abrogés.

Article 5

I. – (*Non modifié*) L'article 26 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 précitée est ainsi modifié :

1° Après le mot : « rédaction », la fin du premier alinéa est ainsi rédigée : « résultant de la loi n° du relative à l'élection des représentants au Parlement européen, est applicable : » ;

①

②

Dispositions en vigueur

dans les conditions prévues à l'article L. 504 du même code.

Par dérogation à l'article L. 55 du même code à Saint-Pierre-et-Miquelon, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin, en Guadeloupe, en Martinique, en Guyane et en Polynésie française, le scrutin est organisé le samedi.

Par dérogation aux dispositions du deuxième alinéa de l'article L. 52-12 du même code, le compte de campagne des candidats dans la circonscription outre-mer figurant au tableau annexé à la présente loi peut également être déposé auprès des services d'un représentant de l'État dans les collectivités territoriales comprises dans le ressort de ladite circonscription.

Loi n° 2016-1048 du 1^{er} août 2016 rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales

Art. 12. – La loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen est ainsi modifiée :

1° 2° A modifié les dispositions suivantes : -Loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 Art. 2-3, Art. 23, Art. 26

3° Après les mots : “ dans sa rédaction ”, la fin du premier alinéa de l'article 26 est ainsi rédigée : “ en vigueur à compter de la date mentionnée au I de l'article 16 de la loi n° 2016-1048 du 1^{er} août 2016 rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales, est

Texte du projet de loi

2° Le dernier alinéa est supprimé.

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

2° (*Alinéa sans modification*)

II (*nouveau*). – Au ~~second alinéa du III~~ de l'article ~~34~~ de la loi n° ~~2017-1339~~ du ~~15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique~~, le mot : « mentionnée » est remplacé par les mots : « d'entrée en vigueur prévue ».

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

2° Le dernier alinéa est supprimé.

II. – Au 3° de l'article 12 de la loi n° 2016-1048 du 1^{er} août 2016 rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales, le mot : « mentionnée » est remplacé par les mots : « d'entrée en vigueur prévue ».

③

④

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture
<p>applicable : ”.</p> <p>Loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique</p> <p><i>Art. 11. – I. —</i> Adressent également au président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique une déclaration de situation patrimoniale et une déclaration d'intérêts, établies dans les conditions prévues aux quatre premiers alinéas du I et aux II et III de l'article 4, dans les deux mois qui suivent leur entrée en fonctions :</p> <p>1° Les représentants français au Parlement européen, dont la déclaration d'intérêts indique, outre les éléments mentionnés au III du même article 4, les participations directes ou indirectes détenues à la date de leur entrée en fonction qui leur confèrent le contrôle d'une société dont l'activité consiste principalement dans la fourniture de prestations de conseil ; [...]</p> <p>Les déclarations d'intérêts des personnes mentionnées aux 4° à 8° sont également adressées au président de l'autorité indépendante ou à l'autorité hiérarchique.</p> <p>Toute modification substantielle de la situation patrimoniale ou des intérêts détenus donne lieu, dans un délai de deux mois, à une déclaration dans les mêmes formes.</p> <p>[...]</p>	<p>Article 6</p> <p>Au 1° du I de l'article 11 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, après les mots : « d'une société » sont intégrés les mots : « , d'une entreprise ou d'un organisme ».</p>	<p>Article 6</p> <p>I. – Au 1° du I de l'article 11 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, après les mots : « d'une société », sont insérés les mots : « , d'une entreprise ou d'un organisme ».</p>	<p>Amdt COM-46</p> <p>Article 6 <i>(Non modifié)</i></p> <p>I. – Au 1° du I de l'article 11 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, après les mots : « d'une société », sont insérés les mots : « , d'une entreprise ou d'un organisme ».</p> <p>①</p>

Dispositions en vigueur

Art. 35. – I. — La présente loi est applicable en Polynésie française, en Nouvelle-Calédonie et dans les îles Wallis et Futuna, à l'exception du II de l'article 24, en tant qu'il supprime le deuxième alinéa de l'article 65 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et de l'article 53 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière, et du IV de l'article 27.

II. – Les articles L. 2123-18-1 et L. 5211-13-1 du code général des collectivités territoriales sont applicables en Polynésie française.

III. – Pour l'application de la présente loi, les références à la législation et à la réglementation fiscales s'entendent, dans les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie, comme visant la législation et la réglementation applicables localement.

Texte du projet de loi

Article 7

La présente loi entre en vigueur à l'occasion du prochain renouvellement général des représentants au Parlement européen, sans préjudice de l'application des dispositions prises par les autorités compétentes de l'Union organisant, le cas

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

II (*nouveau*). – Le I de l'article 35 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 précitée est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« L'article 11 est applicable dans sa rédaction résultant de la loi n° du relative à l'élection des représentants au Parlement européen. »

Article 7

La présente loi entre en vigueur à l'occasion du prochain renouvellement général des représentants au Parlement européen, sans préjudice de l'application des dispositions prises par les autorités compétentes de l'Union européenne

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

II. – Le I de l'article 35 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 précitée est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« L'article 11 est applicable dans sa rédaction résultant de la loi n° du relative à l'élection des représentants au Parlement européen. »

Article 7

La présente loi entre en vigueur à l'occasion du prochain renouvellement général des représentants au Parlement européen.

**Amdts COM-21,
COM-9**

②

③

①

Dispositions en vigueur

Texte du projet de loi

échéant, l'élection de représentants au Parlement européen sur des listes transnationales au sein d'une circonscription européenne.

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

~~organisant, le cas échéant, l'élection de représentants au Parlement européen sur des listes transnationales au sein d'une circonscription européenne.~~

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

Toutefois, le II de l'article 5 entre en vigueur le lendemain de la publication de la présente loi.

②

Amdt COM-47

ANNEXE AU TABLEAU COMPARATIF

**Loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au
Parlement européen.....166**

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

Annexe 2
Composition des circonscriptions

NOM des circonscriptions	COMPOSITION des circonscriptions
Nord-Ouest	Basse-Normandie.
	Haute-Normandie.
	Nord - Pas-de-Calais.
	Picardie.
Ouest	Bretagne.
	Pays de la Loire.
	Poitou-Charentes.
Est	Alsace.
	Bourgogne.
	Champagne-Ardenne.
	Franche-Comté.
	Lorraine.
Sud-Ouest	Aquitaine.
	Languedoc-Roussillon.
	Midi-Pyrénées.
Sud-Est	Corse.
	Provence-Alpes-Côte d'Azur.
	Rhône-Alpes.
Massif Central-Centre	Auvergne.
	Centre.
	Limousin.
Ile-de-France	Ile-de-France et Français établis hors de France.
Outre-mer	Saint-Pierre-et-Miquelon.
	Guadeloupe.
	Martinique.
	Guyane.
	La Réunion.
	Mayotte.
	Nouvelle-Calédonie.
	Polynésie française.
	Wallis-et-Futuna.

AMENDEMENTS NON ADOPTÉS PAR LA COMMISSION

ARTICLE ADDITIONNEL AVANT L'ARTICLE 1ER

Amendement n° COM-13 présenté par
M. MASSON

Avant l'article 1er

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

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 :

À la première phrase du deuxième alinéa, le seuil de : « 5 % » est remplacé par : « 3 % ».

OBJET

En fait, la fixation d'un seuil de représentativité est un correctif majoritaire à la représentation proportionnelle. Il peut être justifié d'un point de vue démocratique, dès lors qu'il s'agit de dégager une majorité de gouvernement ou de gestion. Toutefois, ce n'est pas le cas du Parlement européen, lequel reflète la diversité politique européenne et ne procède pas d'une logique de majorité gouvernementale.

En conséquence, rien ne justifie d'appliquer aux élections européennes des règles conduisant à réduire le pluralisme de la représentation. C'est pourtant à cela que conduit un seuil de 5 %, comme l'a formellement reconnu la Cour constitutionnelle allemande dans un arrêt rendu le 26 février 2014.

Jusqu'aux élections européennes de 2009, ce seuil de 5 % s'appliquait en Allemagne pour participer à la répartition des sièges. Dans une décision rendue le 9 novembre 2011, la Cour de Karlsruhe a jugé ce seuil contraire à la loi fondamentale, car méconnaissant les principes d'égalité des citoyens devant la loi électorale et d'égalité de traitement des partis politiques.

Pour tenir compte de cet arrêt, le Parlement allemand a abaissé le seuil à 3 %. Ce nouveau seuil fut censuré à son tour, la Cour ayant jugé en substance qu'une différenciation entre les suffrages, quelle qu'elle soit, ne pouvait se justifier que si elle était nécessaire à la formation d'une majorité de gouvernement, ce qui en l'occurrence n'était pas le cas.

Ce raisonnement s'appuie sur des principes démocratiques généraux dont on voit mal pourquoi ils ne s'appliqueraient pas au cas de la France. Dans ces conditions, le moins que puisse faire le législateur français, s'il ne décide pas purement et simplement de supprimer tout seuil pour la répartition des

sièges, est de l'abaisser à un niveau acceptable, puisque tel n'est pas le cas avec une exigence de 5 %.

ARTICLE 1ER

Amendement n° COM-28 présenté par

M. LUREL, Mmes JASMIN et CONCONNE, MM. ANTISTE, LECONTE et MARIE, Mme HARRIBEY, M. TODESCHINI, Mme TOCQUEVILLE, M. DURAN, Mmes CONWAY-MOURET, ARTIGALAS et ROSSIGNOL, MM. COURTEAU et LALANDE, Mmes GHALI, ESPAGNAC et les membres du groupe socialiste et républicain

Rédiger ainsi cet article :

Le tableau annexé à la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen est ainsi rédigé :

NOM des circonscriptions	COMPOSITION des circonscriptions
Hexagone	Auvergne-Rhône-Alpes Bourgogne-Franche-Comté Bretagne Centre-Val de Loire Corse Grand Est Hauts-de-France Île-de-France et Français établis hors de France Normandie Nouvelle-Aquitaine Occitanie Pays de la Loire Provence-Alpes-Côte d'Azur
Outre-mer	Saint-Pierre-et-Miquelon Guadeloupe Martinique Guyane La Réunion Mayotte Nouvelle-Calédonie Polynésie française Wallis-et-Futuna Saint-Martin Saint-Barthélemy

OBJET

Avec l'article 1^{er} du projet de loi, le Gouvernement propose de rétablir une circonscription électorale unique pour les prochaines élections au Parlement européen prévues en 2019. Si ce projet prend sens au regard des conditions dans lesquelles se déroulent les élections européennes depuis 2004, il néglige cependant la singularité des rapports que les départements, régions et collectivités d'outre-mer entretiennent à l'Union européenne, quel que soit leur statut constitutionnel.

Dans le projet de loi présenté par le Gouvernement, rien ne garantit en effet une présence de députés issus de ces collectivités - leur présence éventuelle découlant non seulement de la bonne volonté des forces politiques engagées dans la compétition électorale mais également du résultat des élections elles-mêmes.

Si, conformément à l'article 14 du traité sur l'Union européenne, les députés européens n'ont pas vocation à représenter un territoire en particulier, le risque, même faible, d'une absence complète d'élus des Outre-mer au sein du Parlement européen pose un problème majeur au regard de la spécificité des enjeux caractéristiques de ces régions en Europe que des politiques qui y sont mises en œuvre par les institutions européennes.

En outre, même si des députés originaires des Outre-mer peuvent être élus dans le cadre de listes nationales, les débats qui auront présidé à leur élection seront très éloignés des enjeux propres aux Outre-mer français qui, dans l'Union européenne, relèvent de deux statuts particuliers : celui des Pays et territoires d'Outre-mer (PTOM) et celui des régions ultrapériphériques (RUP).

Énumérés à l'annexe II du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), les PTOM (à savoir, pour la France, les collectivités de Nouvelle-Calédonie, Polynésie française, Terres australes et antarctiques françaises, îles Wallis-et-Futuna, Saint-Barthélemy et Saint-Pierre-et-Miquelon) sont associés à l'Union européenne. Ils relèvent à ce titre de dispositifs spécifiques prévus au cas par cas par le Traité.

Telles que définies par l'article 349 du TFUE, les RUP (Guadeloupe, Guyane française, Martinique, La Réunion, Mayotte, Saint-Martin) sont quant à elles pleinement intégrées à l'Union européenne. Cependant, elles peuvent être l'objet de « mesures spécifiques visant, en particulier, à fixer les conditions de l'application des traités (...), y compris les politiques communes », en raison de leur « situation économique et sociale structurelle », aggravée par « leur éloignement, l'insularité, leur faible superficie, le relief et le climat difficiles, leur dépendance économique vis-à-vis d'un petit nombre de produits », autant de facteurs « dont la permanence et la combinaison nuisent gravement à leur développement ». Ces mesures spécifiques sont très nombreuses et prennent la forme de véritables politiques propres en

matière de concurrence et de réglementation des aides d'État, de politique agricole et de la pêche, de politique régionale...

Au total, les politiques « spécifiques » à ces régions ont des effets majeurs sur les régions et collectivités concernées, ne serait-ce qu'au regard de leurs impacts financiers. Elles sont d'ailleurs appelées à se développer, comme en témoigne la nouvelle approche de la Commission européenne à l'égard des RUP, présentée dans sa récente communication « Un partenariat stratégique renouvelé et renforcé avec les régions ultrapériphériques de l'Union européenne », adoptée en octobre 2017.

Pour toutes ces raisons et au regard des ambitions démocratiques dont l'Union européenne est l'objet, l'absence de députés issus de ces régions n'est tout simplement pas envisageable. Une telle situation nuirait gravement à la délibération parlementaire et au fonctionnement plus général des institutions de l'Union européenne.

C'est pourquoi nous proposons de rétablir, pour les Outre-mer, la circonscription électorale spécifique existant depuis 2004 garantissant, d'une part, la présence de trois députés ultramarins au Parlement européen, d'autre part, le fait que ces députés soient élus dans le cadre d'un débat public centré sur les enjeux propres aux relations que ces territoires entretiennent avec l'Union européenne.

Outre l'avantage de conserver un mode de scrutin identique pour chacune des deux circonscriptions, l'une hexagonale, l'autre ultramarine, cette option de découpage ne méconnaîtrait le principe d'indivisibilité de la République et d'unicité du peuple français comme a pu le juger le Conseil constitutionnel dans sa décision DC n° 2003-468 du 3 avril 2003.

Amendement n° COM-32 présenté par

M. POADJA, Mme DINDAR, MM. LAUFOAULU et MAGRAS,
Mme TETUANUI, M. MARSEILLE et Mme MALET

Rédiger ainsi cet article :

Le tableau annexé à la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen est ainsi rédigé :

NOM des circonscriptions	COMPOSITION des circonscriptions
Hexagone	Auvergne-Rhône-Alpes Bourgogne-Franche-Comté Bretagne Centre- Val de Loire Corse Grand Est Hauts-de-France Ile-de-France et Français établis hors de France Normandie Nouvelle-Aquitaine Occitanie Pays de la Loire Provence-Alpes-Côte d'Azur
Outre-mer	Saint-Pierre-et-Miquelon Guadeloupe Martinique Guyane La Réunion Mayotte Nouvelle-Calédonie Polynésie française Wallis-et-Futuna Saint-Martin Saint-Berthélemy

OBJET

Si la modification des modalités d'organisation des élections européennes, dans le sens d'un renforcement du pluralisme politique et d'une plus grande intelligibilité du scrutin, peut sembler nécessaire, le retour à une circonscription unique proposé par le présent projet de loi, ne peut s'opérer au détriment de la représentation des outre-mer au sein de l'Union européenne.

Dans le droit en vigueur, la loi du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement garantit la présence de députés ultramarins au sein du Parlement européen par l'existence d'une circonscription outre-mer elle-même constituée de trois sections. Cette division en trois sections permet aux trois océans d'être représentés : Atlantique, Indien et Pacifique.

En rétablissant une circonscription unique, le présent projet de loi remplace la certitude pour les populations ultramarines d'être représentées au sein du Parlement européen, par une probabilité, soumise à la volonté des partis de positionner des candidats ultramarins à une place éligible sur leurs listes.

L'étude d'impact du projet de loi reconnaît pourtant que « la circonscription outre-mer permet d'assurer une représentation de la diversité géographique ». La création de deux circonscriptions, l'une métropolitaine et l'autre ultra-marine, avait d'ailleurs été envisagée, ainsi que le révèle l'option 2 de l'étude d'impact : « Aux avantages attendus de la circonscription unique (lisibilité, pluralisme, renforcement du projet européen), l'institution d'une circonscription ultramarine propre ajouterait celui de la stabilité – dans la mesure où une circonscription outre-mer existe déjà depuis 2003 – et de la garantie d'une représentation spécifique des ultramarins au Parlement européen. Le choix d'une double circonscription permettrait en outre de tenir compte des spécificités propres à l'outre-mer et de « *garantir une représentation de notre pays dans sa diversité géographique* » (exposé des motifs du projet de loi de 2003 précité). »

Le maintien d'une circonscription ultra-marine est indispensable afin de permettre aux outre-mer de défendre à Strasbourg ou à Bruxelles les enjeux qui leur sont propres, en tenant compte de leurs spécificités reconnues par la Constitution ainsi que par l'article 349 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne pour les régions ultrapériphériques (RUP) et la quatrième partie de ce Traité pour les pays et territoires d'outre-mer (PTOM).

Cet amendement modifie le tableau annexé à la loi du 7 juillet 1977 pour remplacer les 8 circonscriptions actuelles par deux circonscriptions, l'une métropolitaine et l'autre ultra-marine.

Amendement n° COM-34 présenté par

M. POADJA, Mme DINDAR, MM. LAUFOAULU et MAGRAS,
Mme TETUANUI, M. MARSEILLE et Mme MALET

Rédiger ainsi cet article :

« Le tableau annexé à la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen est ainsi rédigé :

NOM des circonscriptions	COMPOSITION des circonscriptions
Hexagone	Auvergne-Rhône-Alpes Bourgogne-Franche-Comté Bretagne Centre- Val de Loire Corse Grand Est Hauts-de-France Ile-de-France et Français établis hors de France Normandie Nouvelle-Aquitaine Occitanie Pays de la Loire Provence-Alpes-Côte d'Azur
Atlantique	Guadeloupe Guyane Martinique Saint-Berthélemy Saint-Martin Saint-Pierre-et-Miquelon
Indien	Mayotte La Réunion
Pacifique	Nouvelle-Calédonie Polynésie française Wallis-et-Futuna

OBJET

Si la modification des modalités d'organisation des élections européennes, dans le sens d'un renforcement du pluralisme politique et d'une plus grande intelligibilité du scrutin, peut sembler nécessaire, le retour à une circonscription unique proposé par le présent projet de loi, ne peut s'opérer au détriment de la représentation des outre-mer au sein de l'Union européenne.

Dans le droit en vigueur, la loi du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement garantit la présence de députés ultramarins au sein du Parlement européen par l'existence d'une circonscription outre-mer elle-même constituée de trois sections. Cette division en trois sections permet aux trois océans d'être représentés : Atlantique, Indien et Pacifique.

En rétablissant une circonscription unique, le présent projet de loi remplace la certitude pour les populations ultramarines d'être représentées au sein du Parlement européen, par une probabilité, soumise à la volonté des partis de positionner des candidats ultramarins à une place éligible sur leurs listes.

Or, les outre-mer doivent pouvoir défendre à Strasbourg ou à Bruxelles les enjeux qui leur sont propres, en tenant compte de leurs spécificités reconnues par la Constitution ainsi que par l'article 349 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne pour les régions ultrapériphériques (RUP) et la quatrième partie de ce Traité pour les pays et territoires d'outre-mer (PTOM).

Soucieux de garantir la représentation au Parlement européen de l'outre-mer en chacun de ses trois océans, le présent amendement institue donc, en sus de la circonscription hexagonale regroupant les treize régions métropolitaines, trois circonscriptions ultramarines, selon le périmètre des trois sections prévues à l'article 3-1 de la loi du 7 juillet 1977.

Amendement n° COM-14 présenté par

M. MASSON

Alinéa 2

Remplacer les mots :

« La République »

par les mots:

« Le territoire de La République »

OBJET

Une circonscription doit correspondre à un territoire, l'amendement est donc un ajustement de syntaxe. Il correspond à la syntaxe qui est utilisée dans tous les textes existants (selon Légifrance, 484 textes législatifs ou réglementaires).

D'ailleurs jusqu'en 2003, l'article 4 de la loi de 1997 était ainsi rédigé : *« Le territoire de la République forme une circonscription unique »*.

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 1ER

Amendement n° COM-27 présenté par

MM. LECONTE, MARIE et les membres du groupe socialiste et républicain

Après l'article 1er

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Après l'article 9 de la loi n°77-729 du 7 juillet 1977 précitée, il est inséré un article 9-1 ainsi rédigé :

« Art. 9-1. - La déclaration de candidature et le bulletin de vote de chaque liste peuvent indiquer un candidat pour la présidence de la Commission européenne ainsi que l'affiliation de la liste à un parti politique au niveau européen »

OBJET

Cet amendement propose de permettre aux listes d'indiquer un candidat chef de file pour la présidence de la Commission européenne, ainsi que leur affiliation à un parti politique au niveau européen. Cette faculté ainsi offerte aux listes permettrait de répondre à une préconisation de la Commission et une résolution du Parlement européen.

Cette mention permettrait de renforcer la légitimité du Président de la Commission et favoriserait la démocratie européenne. Elle est complémentaire du dispositif des listes transnationales pour lesquelles nous plaidons depuis plusieurs années et que le Président de la République a récemment repris à son compte.

ARTICLE 2

Amendement n° COM-5 présenté par

M. GRAND

Rédiger ainsi cet article :

« L'article 19 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 précitée est abrogé ».

OBJET

L'article 2 du projet de loi réécrit l'article 19 de la loi du 7 juillet 1977 afin d'adapter les modalités d'attribution des temps d'antenne de la campagne audiovisuelle officielle, tirant ainsi les conséquences de la décisions n° 2017-651 QPC du 31 mai 2017 du Conseil constitutionnel.

Dans son avis du 21 décembre 2017, le Conseil d'État considère que la mise à disposition des listes de candidats des antennes du service public de la communication audiovisuelle constitue un mode de propagande qui n'est désormais ni le plus moderne, ni le plus influent dans la campagne électorale.

Il est donc opportun de s'interroger sur le maintien de ces communications audiovisuelles.

Alors que la suppression de l'envoi de la propagande officielle (circulaires et bulletins de vote) est chaque année proposée depuis quatre ans lors de l'examen du budget, il conviendrait prioritairement de renforcer les moyens mis à la disposition des représentants de l'état pour assurer leur bonne diffusion. Les graves manquements constatés lors des élections législatives de juin 2017 sont un exemple des dysfonctionnements dans la distribution de la propagande.

Il est donc proposé d'abroger cet article 19 afin que l'Etat concentre ces moyens pour assurer une meilleure diffusion de la propagande.

Par cohérence, il conviendra également d'abroger l'article L 167-1 du code électoral applicable aux élections législatives déjà partiellement censuré par la décision du Conseil constitutionnel précité.

Amendement n° COM-15 présenté par
M. MASSON

Alinéas 3 et 4

Remplacer ces alinéas par un alinéa ainsi rédigé :

« II. Une durée d'émission de deux heures est mise à la disposition de chacune des listes mentionnées au I. Elle est partagée à parts égales entre elles. »

OBJET

Le système qui est proposé offre un avantage injustifié aux partis en place et tend à bloquer l'émergence des petits partis qui leur font concurrence. Or le propre d'une élection vraiment démocratique est de placer chaque candidat dans une situation d'égalité. Il n'est pas démocratique de décider à l'avance que tel ou tel courant d'opinion a plus de chance qu'un autre et de lui accorder sous ce prétexte des moyens considérables lui donnant parfois un avantage décisif. Même si l'intéressé gagne les élections, c'est alors dû à ce qu'il a disposé de plus de moyens... et c'est ce qu'on reproche généralement aux régimes autoritaires ou à certaines républiques exotiques.

C'est d'autant plus vrai que l'effectif des groupes parlementaires n'est absolument pas représentatif de l'audience électorale. Par exemple en 2012 au premier tour des présidentielles, le Front national avait obtenu 6 421 426

voix (17,90 %) mais ensuite il n'avait obtenu que 2 députés alors que les Verts avec 828 345 voix (2,31 %) aux présidentielles avaient finalement 17 députés.

Lors des législatives de 2017, il y a eu des distorsions du même type. Compte tenu du scrutin majoritaire et des tractations politiciennes qu'il permet, il est donc évident qu'une répartition du temps de parole au prorata des groupes politiques du Parlement n'est pas du tout représentative de l'audience des divers courants d'opinion.

Amendement n° COM-16 présenté par

M. MASSON

Alinéa 4

Rédiger ainsi cet alinéa :

«III. Une durée d'émission de deux heures est mise à la disposition des listes mentionnées au I. Elle est répartie entre elles au prorata du nombre de députés et de sénateurs qui déclarent leur apporter leurs parrainages dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat ».

OBJET

Le mécanisme du scrutin majoritaire et les tractations politiciennes lors du second tour ont pour conséquence que les résultats des élections législatives en nombre de sièges ne reflètent absolument pas ni les résultats en nombre de suffrages obtenus, ni l'audience réelle des courants d'opinion exprimés lors du scrutin.

La constitution des groupes politiques aggrave encore ce constat. Or prendre en compte les groupes politiques revient purement et simplement à rayer d'un trait de plume les partis politiques dont les parlementaires ne sont pas assez nombreux pour constituer un groupe.

Après avoir été victimes du scrutin majoritaire, ces partis sont ensuite victimes de la priorité donnée aux groupes parlementaires ce qui est une caricature de la démocratie.

Amendement n° COM-22 présenté par

M. ASSOULINE, Mmes BLONDIN et LEPAGE, MM. MAGNER et MANABLE, Mmes MONIER et Sylvie ROBERT, MM. LECONTE, MARIE et les membres du groupe socialiste et républicain

I. - À l'alinéa 4, remplacer mots :

« deux heures »,

Par les mots :

« une heure et demie ».

II. A l'alinéa 5, après le mot :

« heure »,

insérer les mots :

« et demie ».

OBJET

Cet amendement a pour objet de davantage garantir le pluralisme en prévoyant de fixer le temps des deuxième et troisième « enveloppes » à une heure et demie, pour chacune d'entre elles.

Amendement n° COM-17 présenté par

M. MASSON

Alinéa 4, seconde phrase

Rédiger ainsi cette phrase :

« Dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat, chaque groupe attribue la durée d'émission mise à sa disposition à l'une des listes mentionnées au I ».

OBJET

Les tractations politiciennes auxquelles donnent lieu les alliances du second tour lors du scrutin majoritaire puis les tractations liées à la constitution des groupes politiques au sein du Parlement pervertissent l'expression du suffrage universel.

Si certains prétendent que ce type d'organisation est l'expression d'une cohérence politique, il faut aller jusqu'au bout. Dans ces conditions, un groupe politique ne peut alors pas sérieusement prétendre qu'il est légitime pour lui, de soutenir simultanément plusieurs listes.

D'ailleurs, dans son avis sur le projet de loi, le Conseil d'Etat lui-même a demandé l'application de « *la règle selon laquelle chaque parti ou groupement politique ne peut soutenir qu'une seule liste* ».

Amendement n° COM-23 présenté par

M. ASSOULINE, Mmes BLONDIN et LEPAGE, MM. MAGNER et MANABLE, Mmes MONIER et Sylvie ROBERT, MM. LECONTE, MARIE et les membres du groupe socialiste et républicain

Alinéa 4

Dans la première phrase, après les mots : « mise à disposition »

Insérer les mots :

« des chefs de délégation française de chaque groupe représenté au Parlement européen, »

OBJET

Il convient d'associer les chefs des délégations françaises des groupes parlementaires européens à la répartition du temps d'antenne concernant l'élection de leurs représentants.

Amendement n° COM-24 présenté par

M. ASSOULINE, Mmes BLONDIN et LEPAGE, MM. MAGNER et MANABLE, Mmes MONIER et Sylvie ROBERT, MM. LECONTE, MARIE et les membres du groupe socialiste et républicain

Alinéa 10

Rédiger ainsi le début de cet alinéa :

« V.- Les durées d'émission prévues aux II, III et IV s'entendent pour tout service à vocation généraliste des sociétés nationales de programme... » (*la suite inchangée*)

OBJET

Il convient de permettre au CSA d'apprécier, en fonction de leurs formats, les services des sociétés nationales de programme sur lesquels portera l'obligation de diffuser la campagne en vue de l'élection des représentants au Parlement européen.

ARTICLE 2 BIS(NOUVEAU)

Amendement n° COM-6 présenté par
M. GRAND

Supprimer cet article.

OBJET

Au-delà de l'absence de tout lien avec le texte, il est proposé de supprimer cet article en cohérence avec la proposition d'abrogation de l'article 19 de la loi du 7 juillet 1977.

Amendement n° COM-25 présenté par

M. ASSOULINE, Mmes BLONDIN et LEPAGE, MM. MAGNER et
MANABLE, Mmes MONIER et Sylvie ROBERT, MM. LECONTE, MARIE et
les membres du groupe socialiste et républicain

I. - À l'alinéa 5, remplacer mots :

« deux heures »,

Par les mots :

« une heure et demie ».

II- À l'alinéa 6, remplacer mots :

« d'une heure »,

Par les mots :

« de trois quarts d'heure ».

III. A l'alinéa 7, après le mot :

« heure »,

insérer les mots :

« et demie »

IV - - À l'alinéa 11, remplacer mots :

« d'une demi-heure »,

Par les mots :

« de trois quarts d'heure ».

OBJET

Cet amendement a pour objet de davantage garantir le pluralisme en prévoyant de fixer un temps égal, pour les deuxième et

troisième « enveloppes », d'une heure et demie au premier tour et de trois quarts d'heure, au second.

Amendement n° COM-26 présenté par

M. ASSOULINE, Mmes BLONDIN et LEPAGE, MM. MAGNER et MANABLE, Mmes MONIER et Sylvie ROBERT, MM. LECONTE, MARIE et les membres du groupe socialiste et républicain

Alinéa 12

Rédiger ainsi cet alinéa :

« V.- Les durées d'émission prévues aux II, III et IV s'entendent pour tout service à vocation généraliste des sociétés nationales de programme... » (*la suite inchangée*)

OBJET

Il convient de permettre au CSA d'apprécier, au regard de leurs formats, les services des sociétés nationales de programme sur lesquels portera l'obligation de diffuser la campagne en vue de l'élection des députés.

ARTICLE 3

Amendement n° COM-29 présenté par

M. LUREL, Mmes JASMIN et CONCONNE, M. ANTISTE, Mme HARRIBEY, M. TODESCHINI, Mme TOCQUEVILLE, M. DURAN, Mmes CONWAY-MOURET, ARTIGALAS et ROSSIGNOL, MM. COURTEAU et LALANDE et Mmes GHALI et ESPAGNAC

Rédiger ainsi cet article :

L'article 19-1 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 précitée est ainsi rédigé :

« Art. 19-1. - I. - Pour l'application de l'article L. 52-11 du code électoral :

« 1° Le plafond des dépenses électorales est fixé à 8 050 000 € pour une liste de candidats à l'élection des représentants au Parlement européen présentée dans la circonscription hexagone ;

« 2° Le plafond des dépenses électorales est fixé à 1 150 000 € pour une liste de candidats à l'élection des représentants au Parlement européen présentée dans la circonscription outre-mer.

« II. - Le montant en euros du plafond des dépenses mentionné au 2° du I est remplacé par sa contre-valeur en francs CFP en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna.

« III. - Les frais de transport aérien, maritime et fluvial dûment justifiés, exposés par les candidats à l'intérieur de la circonscription outre-mer figurant au tableau annexé à la présente loi, ne sont pas inclus dans le plafond des dépenses.

« IV. - Par dérogation au deuxième alinéa de l'article L. 52-11-1 du code électoral, le remboursement forfaitaire est versé aux listes de candidats qui ont obtenu 3 % et plus des suffrages exprimés. »

OBJET

Cet amendement réécrit l'article 3 en coordination avec l'amendement qui crée deux circonscriptions, l'une hexagonale, l'autre ultramarine. Il ne s'agit pas en l'occurrence d'aggraver les charges publiques dans la mesure le plafond total des dépenses électorales resterait fixé à 9,2 millions pour les 2 circonscriptions comme le prévoit le texte actuel pour la seule circonscription nationale unique, répartis entre la circonscription hexagonale (8 050 000 €) et la circonscription outre-mer (1 150 000 € - montant actuellement en vigueur pour les circonscriptions conformément à l'article 19-1 de la loi de 1977).

Amendement n° COM-36 rect. présenté par

MM. MAGRAS et POADJA, Mmes DINDAR et MALET, M. LAUFOAULU
et Mme TETUANUI

Rédiger ainsi cet article :

L'article 19-1 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 précitée est ainsi rédigé :

« Art. 19-1. - I. - Pour l'application de l'article L. 52-11 du code électoral :

« 1° Le plafond des dépenses électorales est fixé à 8 050 000 € pour une liste de candidats à l'élection des représentants au Parlement européen présentée dans la circonscription hexagone ;

« 2° Le plafond des dépenses électorales est fixé à 1 150 000 € pour une liste de candidats à l'élection des représentants au Parlement européen présentée dans la circonscription outre-mer.

« II. - Le montant en euros du plafond des dépenses mentionné au 2° du I est remplacé par sa contre-valeur en francs CFP en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna.

« III. - Les frais de transport aérien, maritime et fluvial dûment justifiés, exposés par les candidats à l'intérieur de la circonscription outre-mer figurant au tableau annexé à la présente loi, ne sont pas inclus dans le plafond des dépenses.

« IV. - Par dérogation au deuxième alinéa de l'article L. 52-11-1 du code électoral, le remboursement forfaitaire est versé aux listes de candidats qui ont obtenu 3 % et plus des suffrages exprimés. »

OBJET

Il s'agit d'un amendement de coordination.

En créant deux circonscriptions, il convient de distinguer les dépenses de campagne.

Ainsi, tout en maintenant le plafond de dépense globale de 9,2 millions, cet amendement opère une répartition entre la circonscription hexagonale - pour laquelle le montant serait fixé à 8,050 millions d'euros - et la circonscription outre-mer - pour laquelle les dépenses seraient fixées à 1,150 millions d'euros, soit le montant actuellement en vigueur aux termes de l'article 19-1 de la loi n°77-729 du 7 juillet 1977.

Amendement n° COM-31 présenté par

M. LUREL et Mme JASMIN

Rédiger ainsi cet article :

L'article 19-1 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 précitée est ainsi rédigé :

« Art. 19-1. - I. - Pour l'application de l'article L. 52-11 du code électoral :

« 1° Le plafond des dépenses électorales est fixé à 8 829 000 € pour une liste de candidats à l'élection des représentants au Parlement européen présentée dans la circonscription hexagone ;

« 2° Le plafond des dépenses électorales est fixé à 371 000 € pour une liste de candidats à l'élection des représentants au Parlement européen présentée dans la circonscription outre-mer.

« II. - Le montant en euros du plafond des dépenses mentionné au 2° du I est remplacé par sa contre-valeur en francs CFP en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna.

« III. - Les frais de transport aérien, maritime et fluvial dûment justifiés, exposés par les candidats à l'intérieur de la circonscription outre-mer figurant au tableau annexé à la présente loi, ne sont pas inclus dans le plafond des dépenses.

« IV. - Par dérogation au deuxième alinéa de l'article L. 52-11-1 du code électoral, le remboursement forfaitaire est versé aux listes de candidats qui ont obtenu 3 % et plus des suffrages exprimés. »

OBJET

Cet amendement réécrit l'article 3 en coordination avec l'amendement qui crée deux circonscriptions, l'une hexagonale, l'autre ultramarine. Il ne s'agit pas en l'occurrence d'aggraver les charges publiques dans la mesure le plafond total des dépenses électorales resterait fixé à 9,2 millions pour les 2 circonscriptions comme le prévoit le texte actuel pour la seule circonscription nationale unique, répartis selon le poids démographique de chaque circonscription : à savoir 8 829 000 € pour la circonscription hexagonale 371 000 € pour la circonscription outre-mer.

Amendement n° COM-18 présenté par

M. MASSON

Alinéa 2

Remplacer le montant :

9 200 000

par le montant :

7 000 000

OBJET

Au moment où d'importants sacrifices sont demandés à nos concitoyens pour équilibrer les comptes publics, il convient de donner l'exemple en réduisant les dépenses électorales et corrélativement les remboursements à la charge de l'Etat. De plus, l'abaissement du plafond des dépenses permet de réduire les séquelles des distorsions démocratiques qui existent entre les listes selon les moyens financiers dont elles disposent.

Amendement n° COM-1 présenté par

M. GRAND

Alinéa 2

Remplacer le montant :

9 200 000

par le montant :

7 200 000

OBJET

Le nouveau plafond de 9 200 000 € correspond au plafond actuel non majoré (1 150 000 €) multiplié par le nombre de circonscription (8).

Le décret n° 2009-370 du 1er avril 2019 avait majoré le plafond par circonscription de 10 %, soit 1 265 000 € applicable pour les élections européennes de 2009 et 2014.

Une analyse de ces deux scrutins permet de constater une baisse de 19 % des dépenses globales déclarées par les candidats : 33 011 746 € en 2009 et 26 716 835 € en 2014.

Plus finement, la liste la plus dépensière en 2009 a engagé environ 900 000 € pour sa campagne, pour le scrutin de 2014 ce montant était de 700 000 €.

Il existe donc une dynamique à la modération des dépenses électorales qui constitue de l'argent public au travers de la défiscalisation des dons et du remboursement forfaitaire versé aux listes obtenant 3 % ou plus des suffrages exprimés et fixé à maximum 47,5 % du plafond.

Au-delà de la baisse de 10 % de ce plafond en raison de l'abrogation de la majoration, la nationalisation du scrutin par une liste unique va induire mathématiquement d'importantes économies d'échelles.

Aussi, afin de maîtriser au mieux les dépenses publiques, il est proposé de fixer à 7 200 000 € le plafond des dépenses électorales, soit 900 000 € multiplié par l'ancien nombre de circonscriptions (8).

Cette réduction du plafond de 2 millions d'euros aura des conséquences sur le remboursement forfaitaire de l'apport personnels des candidats : 3 420 000 € au lieu de 4 370 000 €, soit 950 000 € de diminution.

Il convient de noter que les recettes des candidats sont composées à 85 % d'emprunts (bancaires et parti) et qu'il conviendra donc aux listes de fixer leur emprunt en fonction du montant de ce remboursement forfaitaire. En 2014, l'apport de personnel de la liste la plus dépensière représentait 45 % du plafond des dépenses.

A titre d'exemple, le tableau ci-dessous synthétise les dépenses déclarées par les six principales formations politiques qui ont totalisé 85 % des voix et obtenu 73 sièges sur les 74 attribués à la France lors du scrutin de 2014. Il présente également leur nombre de voix et de sièges obtenus.

	Total des dépenses des listes	Moyenne des dépenses par liste	Nombre de voix obtenues	Nombre de sièges obtenus
UNION POUR UN MOUVEMENT POPULAIRE	3 130 411 €	391 301 €	3 943 819	20
UDI MODEM LES EUROPEENNES	4 519 936 €	564 992 €	1 884 565	7
CHOISIR NOTRE EUROPE - UNION GAUCHE	4 946 449 €	618 306 €	2 650 357	13
LISTE BLEU MARINE - FRONT NATIONAL	3 939 429 €	492 429 €	4 712 461	24
FRONT DE GAUCHE	2 974 688 €	424 955 €	1 200 713	3
LISTE EUROPE ECOLOGIE LES VERTS	4 078 922 €	509 865 €	1 696 442	6

ARTICLE 3 BIS(NOUVEAU)

Amendement n° COM-19 présenté par

M. MASSON

Compléter cet article par la phrase suivante :

« Un parti ou groupement politique ne peut accorder aucun avantage direct ou indirect à plusieurs listes candidates aux élections européennes ».

OBJET

Il s'agit d'apporter un peu de cohérence en évitant qu'un même parti politique soutienne plusieurs listes.

ARTICLE 4

Amendement n° COM-30 présenté par

M. LUREL, Mmes JASMIN et CONCONNE, M. ANTISTE, Mme HARRIBEY,
M. TODESCHINI, Mme TOCQUEVILLE, M. DURAN, Mmes CONWAY-
MOURET, ARTIGALAS et ROSSIGNOL, MM. COURTEAU et LALANDE et
Mmes GHALI et ESPAGNAC

I.- Alinéa 5

Supprimer cet alinéa.

II.- En conséquence, alinéa 7

Rédiger ainsi cet alinéa:

« a) À la première phrase, après le mot : « circonscription » est inséré le mot :« hexagonale ».

III.- En conséquence, alinéa 9

Supprimer cet alinéa.

IV.- En conséquence, alinéa 11

Rédiger ainsi cet alinéa :

« a) Les deux premières phrases du premier alinéa sont remplacées par deux phrases ainsi rédigées : Dans la circonscription hexagone, la déclaration de candidature résulte du dépôt au ministère de l'intérieur d'une liste comprenant un nombre de candidats égal au nombre de sièges à pourvoir. Dans la circonscription outre-mer, la déclaration de candidature résulte du dépôt auprès des services du représentant de l'État d'une liste dont le nombre de candidats est égal au triple du nombre de sièges à pourvoir dans la circonscription. »

V.- En conséquence, alinéas 12, 13, 20, et 21

Supprimer ces alinéas.

OBJET

Cet amendement modifie l'article 4 en coordination avec l'amendement qui crée deux circonscriptions, l'une hexagonale, l'autre ultramarine.

Amendement n° COM-37 rect. présenté par

MM. MAGRAS et POADJA, Mmes DINDAR et MALET, M. LAUFOAULU
et Mme TETUANUI

I.- Alinéa 5

Supprimer cet alinéa.

II.- En conséquence, alinéa 7

Rédiger ainsi cet alinéa:

« a) À la première phrase, après le mot : « circonscription » est inséré le mot : « hexagonale ».

III.- En conséquence, alinéa 9

Supprimer cet alinéa.

IV.- En conséquence, alinéa 11

Rédiger ainsi cet alinéa :

« a) Les deux premières phrases du premier alinéa sont remplacées par deux phrases ainsi rédigées : Dans la circonscription hexagone, la déclaration de candidature résulte du dépôt au ministère de l'intérieur d'une liste comprenant un nombre de candidats égal au nombre de sièges à pourvoir. Dans la circonscription outre-mer, la déclaration de candidature résulte du dépôt auprès des services du représentant de l'État d'une liste dont le nombre de candidats est égal au triple du nombre de sièges à pourvoir dans la circonscription. »

V.- En conséquence, alinéas 12, 13, 20, et 21

Supprimer ces alinéas.

OBJET

Cet amendement est un amendement de coordination.

Il tire les conséquences de la proposition de maintien d'une circonscription outre-mer.

Amendement n° COM-33 présenté par

M. POADJA, Mme DINDAR, MM. LAUFOAULU et MAGRAS,
Mme TETUANUI, M. MARSEILLE et Mme MALET

Alinéa 9

L'alinéa 9 est supprimé.

OBJET

Cet amendement est complémentaire de l'amendement précédent qui crée une circonscription ultra-marine. Il vise à maintenir l'article 3-1 de la loi du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen, qui divise la circonscription outre-mer en trois sections. Cette disposition permettra ainsi de garantir, comme cela est le cas actuellement, l'attribution d'un siège à chacun des océans : Atlantique, Indien et Pacifique.

Amendement n° COM-10 présenté par
M. GRAND

Après l'alinéa 11

Insérer deux alinéas ainsi rédigés :

...° Le premier alinéa est complété par une phrase ainsi rédigée :

« En outre, les candidats constituant le premier cinquième de la liste, arrondi à l'entier supérieur, doivent être inscrits sur les listes électorales ou, à défaut, avoir leur domicile ou leur résidence continue, sur le territoire de communes situées sur le territoire de chacune des régions mentionnées au II de l'article L. 4111-1 du code général des collectivités territoriales, de la collectivité de Corse et, pour au moins l'une d'entre elles, en outre-mer. ».

OBJET

Le remplacement des huit circonscriptions actuelles par une circonscription unique ne garantit plus la représentativité de l'ensemble du territoire sur les listes de candidats.

Il est donc proposé d'imposer que les treize régions métropolitaines et les outre-mer aient tous un représentant dans le premier cinquième de la liste, c'est-à-dire dans les places dites éligibles.

En l'état actuel, avec 74 sièges à pouvoir en France, les 15 premières places devraient être occupées par des représentants issus de l'ensemble du territoire.

Amendement n° COM-35 présenté par
M. POADJA, Mmes DINDAR et TETUANUI et M. MARSEILLE

Alinéa 11

Après l'alinéa 11

Insérer cinq alinéas ainsi rédigés :

...° Le premier alinéa est complété par une phrase ainsi rédigée :

« En outre, les seize premiers candidats de la liste doivent être inscrits sur les listes électorales ou, à défaut, avoir leur domicile ou leur résidence continue, sur le territoire de communes situées sur le territoire de chacune des régions mentionnées au II de l'article L. 4111-1 du code général des collectivités territoriales, de la collectivité de Corse, et de chacune des trois sections outre-mer 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. ».

OBJET

Le remplacement des huit circonscriptions actuelles par une circonscription unique ne garantit pas la représentativité de l'ensemble du territoire sur les listes de candidats.

Il est donc proposé d'imposer que les treize régions métropolitaines et les trois sections outre-mer aient toutes un représentant parmi les seize premières places sur les listes dites éligibles. Cette disposition permettra la représentativité nécessaire de tous les territoires français.

Avec 74 sièges à pourvoir en France, les seize premières places devraient ainsi être occupées par des représentants issus de l'ensemble de la métropole et des trois océans qui composent les outre-mer, sur les modèles des 3 sections, délimitées par l'article 3-1 de la loi du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen, dans sa rédaction actuelle.

Amendement n° COM-11 présenté par

M. GRAND

Après l'alinéa 11

Insérer deux alinéas ainsi rédigés :

...° Le premier alinéa est complété par une phrase ainsi rédigée :

« Le nombre de candidats inscrits sur les listes électorales ou, à défaut, ayant leur domicile ou leur résidence continue, sur le territoire de communes situées sur le territoire d'une même région ou de la collectivité de Corse ou en outre-mer ne peut excéder un cinquième, arrondi à l'entier supérieur du nombre de sièges à pourvoir. ».

OBJET

Le remplacement des huit circonscriptions actuelles par une circonscription unique ne garantit plus la représentativité de l'ensemble du territoire sur les listes de candidats.

Il est donc proposé d'interdire qu'une région soit sur-représentée sur une liste de candidat en imposant qu'aucune région ne puisse peser plus d'un cinquième des candidats.

En l'état actuel, avec 74 sièges à pouvoir en France, aucune région ne pourrait avoir plus de 15 représentants sur une liste.

Amendement n° COM-2 présenté par

M. GRAND

Alinéa 20

Remplacer cet alinéa par trois alinéas ainsi rédigés :

10° Le premier alinéa de l'article 25 est ainsi modifié :

- a) À la première phrase, les mots: « de la circonscription » sont supprimés ;
- b) À la seconde phrase, les mots : « ou au ministre chargé de l'outre-mer » sont supprimés ;

OBJET

L'article 25 de la loi du 7 juillet 1977 prévoit que l'élection des représentants au Parlement européen peut, durant les dix jours qui suivent la proclamation des résultats du scrutin, être contestée par tout électeur devant le Conseil d'Etat statuant au contentieux. Ce même droit est ouvert au ministre de l'intérieur ou au ministre chargé de l'outre-mer, s'il estime que les formes et conditions légalement prescrites n'ont pas été respectées.

L'article 9 prévoyait lui que les déclarations de candidature résultaient du dépôt au ministère de l'intérieur ou, pour la circonscription outre-mer, auprès des services du représentant de l'Etat.

Dès lors que l'ensemble des déclarations résulteront d'un dépôt au ministère de l'intérieur, il est proposé par cohérence de supprimer la faculté au ministre chargé de l'outre-mer de contester l'élection.

En effet, le ministère de l'Intérieur assure sur tout le territoire le maintien et la cohésion des institutions du pays. Il a notamment pour mission d'élaborer et de faire respecter les règles garantissant aux citoyens l'exercice des libertés publiques, notamment par le suffrage universel.

Amendement n° COM-12 présenté par
M. GRAND

Après l'alinéa 13

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

...° Au 3°, après le mot : « domicile », sont insérés les mots : « , ainsi que, le cas échéant, la commune de la liste électorale sur laquelle il est inscrit ».

OBJET

Amendement de cohérence visant à permettre d'apprécier la région de rattachement des candidats.

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 4

Amendement n° COM-3 présenté par
M. GRAND

Après l'article 4

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Le deuxième alinéa de l'article 14 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 précitée est complété par une phrase ainsi rédigée :

« A la suite de leur signature, les candidats apposent la mention manuscrite suivante : " La présente signature marque mon consentement au retrait de la liste à l'élection au Parlement européen menée par (indication des nom et prénoms du candidat tête de liste). ". ».

OBJET

La loi n° 2018-51 du 31 janvier 2018 sécurise les modalités de dépôt de candidature aux élections en prévoyant notamment l'apposition d'une mention manuscrite des candidats visant à recueillir leur consentement.

Ainsi, pour les élections européennes, l'article 9 de loi du 7 juillet 1977 prévoit qu'à la suite de sa signature, chaque candidat appose la mention manuscrite suivante : " La présente signature marque mon consentement à me porter candidat à l'élection au Parlement européen sur la liste menée par (indication des nom et prénoms du candidat tête de liste). ".

L'article 14 de la loi du 7 juillet 1977 prévoit les modalités du retrait des listes complètes avant l'expiration des délais prévus pour le dépôt des déclarations de candidature. Cette déclaration de retrait doit comporter la signature de la majorité des candidats de la liste.

Afin de sécuriser les retraits comme les dépôts de candidature, il est proposé de prévoir l'apposition d'une mention manuscrite manifestant expressément l'accord du candidat pour le retrait de la liste.

Amendement n° COM-4 présenté par
M. GRAND

Après l'article 4

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Compléter l'article 14-1 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 précitée par un alinéa ainsi rédigé :

« Sera puni des peines prévues à l'article L 88-1 du code électoral tout candidat n'ayant pas la nationalité française qui se sera porté candidat sur une liste sur la base de déclarations frauduleuses fournies conformément au II de l'article 9. ».

OBJET

L'article L 88-1 du code électoral puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende toute personne qui aura sciemment fait acte de candidature sous de faux noms ou de fausses qualités ou aura sciemment dissimulé une incapacité prévue par la loi.

Il est proposé d'appliquer une sanction similaire à tout ressortissant d'un Etat membre de l'Union européenne qui se serait porté candidat sur une liste sur la base de déclarations frauduleuses (fausse adresse, faux noms, candidature simultanée dans un autre Etat membre, inéligible dans son pays, ...).

Amendement n° COM-7 présenté par
M. GRAND

Après l'article 4

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

L'article 24 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 précitée est ainsi modifié :

1° Au premier alinéa, après la première occurrence du mot : « candidat », sont insérés les mots : « de même sexe » ;

2° Au troisième alinéa, après le mot : « candidat », sont insérés les mots : « de même sexe » ;

3° Le sixième alinéa est ainsi modifié :

a) A la troisième phrase, après le mot : « candidat », sont insérés les mots : « de même sexe » ;

b) A la quatrième phrase , après le mot : « candidats », sont insérés les mots : « de même sexe ».

OBJET

L'article 24 de la loi du 7 juillet 1977 fixe les modalités de remplacement des députés européens dont le siège devient vacant pour quelque cause que ce soit.

Afin de respecter la parité, il est proposé de prévoir un remplacement par le candidat de même sexe figurant sur la même liste immédiatement après le dernier candidat élu conformément à l'ordre de cette liste.

ARTICLE 7

Amendement n° COM-20 présenté par

M. MASSON

Supprimer cet article.

OBJET

La rédaction du projet de l'article 7 s'inscrit dans la logique développée par le Président de la République, lequel souhaite faire évoluer l'Union Européenne vers une structure fédérale au sein de laquelle les Etats-nation seraient marginalisés. La suppression de cet article est indispensable pour éviter toute atteinte à la souveraineté nationale.