

N° 127

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

Enregistré à la Présidence du Sénat le 5 décembre 2017

PROPOSITION DE LOI

tendant à rétablir une circonscription nationale unique pour les élections européennes et à abaisser à 3 % le seuil pour la répartition des sièges,

PRÉSENTÉE

Par M. Jean Louis MASSON et Mme Christine HERZOG,
Sénateurs

(Envoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Deux visions des perspectives de l'Union Européenne s'opposent. Pour les uns, l'Union Européenne doit être une « Europe des nations » et respecter la souveraineté des états membres. Pour les autres, l'Union Européenne doit évoluer vers une « Europe fédérale » hiérarchiquement supérieure aux états membres et empiétant de plus en plus sur leur souveraineté.

Les fédéralistes estiment que la division des grands états en régions ayant des compétences et des moyens élargis peut accélérer l'instauration d'une forme de supra nationalité européenne. C'est vrai car en devenant des interlocuteurs directs de l'Europe, les régions court-circuitent d'ores et déjà les états membres. Ainsi les indépendantistes écossais ou catalans ont été largement confortés dans leur démarche par l'idée d'une Europe fédérale au sein de laquelle les états nationaux seraient dilués au profit des régionalismes de tout acabit.

L'attitude plus qu'ambiguë de l'Union européenne à l'égard du pseudo référendum organisé le 1^{er} octobre 2017 en Catalogne en est l'illustration. La Commission européenne a certes rappelé son attachement à l'ordre constitutionnel espagnol mais elle a indirectement légitimé les dérives des indépendantistes catalans en appelant au dialogue et en déplorant les violences policières, lesquelles ne sont pourtant que la résultante du non-respect de la légalité par les indépendantistes.

Pour l'arbitrage entre Europe des nations et Europe fédérale, le mode de scrutin des élections européennes n'est pas neutre. La création de listes « transnationales » avec des sièges attribués globalement à l'échelle de l'Union serait notamment un véritable coup de poignard à l'encontre des états membres. Afin d'éviter la poursuite du grignotage des États par l'Union Européenne, il est indispensable que le Parlement européen reste formé d'élus représentant les citoyens des états.

Dans la même logique, il est également préférable que les parlementaires européens qui représentent les citoyens d'un État soient élus globalement dans une circonscription nationale unique et non au niveau de plusieurs circonscriptions infra-étatiques. C'est la condition pour qu'à l'échelle de chaque nation, il y ait un vrai débat permettant au peuple de choisir son destin.

En France la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 disposait que le territoire de la République formait une circonscription unique pour l'élection des représentants au Parlement européen. Toutefois la loi n° 2003-327 du 11 avril 2003 a découpé le territoire national en huit circonscriptions soi-disant, dans le but de rapprocher les élus des électeurs et de favoriser la participation électorale.

Ces objectifs n'ont pas été atteints. Les circonscriptions artificielles créées par la loi n'ont pas renforcé les liens entre les élus et les électeurs. Loin de s'améliorer, la participation aux élections européennes a diminué, passant de 46,8 % avant la réforme à 42,8 % à l'élection suivante (2004), puis à 40,6 % à l'élection de 2009.

En fait, la loi du 11 avril 2003 se résumait à une instrumentalisation politicienne du mode de scrutin au profit des partis dominants (UMP et PS). La création des huit circonscriptions régionalisées a d'ailleurs entraîné un recul du pluralisme. Certes, le seuil de 5 % des voix pour participer à la répartition des sièges a été théoriquement maintenu. Toutefois, la répartition des sièges entre les circonscriptions fait qu'en pratique ce seuil est nettement plus élevé. Aux élections de 2009, les listes UMP ont par exemple obtenu 29 sièges alors qu'avec une circonscription nationale unique, une liste UMP n'en aurait obtenus que 21.

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.

L'accord tacite entre les groupes PPE et PSE pour désigner en alternance l'un des leurs à la présidence du Parlement européen, quel que soit le rapport de forces issu des élections, témoigne au demeurant d'un souci relatif de tirer les conséquences du verdict des urnes.

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 %.

La présente proposition de loi tend donc à rétablir l'organisation des élections européennes dans le cadre d'une circonscription nationale unique et à abaisser le seuil permettant d'accéder à la répartition des sièges de 5 à 3 %, ce qui le mettrait en cohérence avec le seuil de 3 % fixé pour l'accès au remboursement des frais de campagne.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

- ① 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 :
- ② 1° Le premier alinéa est ainsi rédigé :
- ③ « L'élection a lieu à la représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne, sans panachage ni vote préférentiel. »
- ④ 2° À la première phrase du deuxième alinéa, le seuil de : « 5 % » est remplacé par : « 3 % ».

Article 2

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

Article 3

- ① L'article 4 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 précitée est ainsi rédigé :
- ② « *Art. 4.* – Le territoire de la République forme une circonscription unique ».

Article 4

- ① L'article 6-3 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 précitée, dans sa rédaction résultant de l'article 1^{er} de la loi n° 2014-126 du 14 février 2014 interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de représentant au Parlement européen, est ainsi modifié :
- ② 1° Le I est ainsi modifié :
- ③ a) La seconde phrase du deuxième alinéa est supprimée ;
- ④ b) La seconde phrase du troisième alinéa est ainsi rédigée : « En cas d'élections acquises le même jour, le mandat qui prend fin de plein droit est le mandat électoral local avec lequel le mandat de représentant au Parlement européen est incompatible » ;
- ⑤ 2° Le II est ainsi modifié :

- ⑥ a) La seconde phrase du deuxième alinéa est supprimée ;
- ⑦ b) La seconde phrase du troisième alinéa est ainsi rédigée : « En cas d'élections acquises le même jour, il est mis fin de plein droit à la fonction avec lequel le mandat de représentant au Parlement européen est incompatible ».

Article 5

- ① L'article 9 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 précitée est ainsi modifié :
- ② 1° Le I est ainsi rédigé :
- ③ « I. La déclaration de candidature résulte du dépôt au ministère de l'intérieur d'une liste comprenant autant de candidats qu'il y a de sièges à pourvoir. La liste est composée alternativement d'un candidat de chaque sexe.
- ④ « La déclaration de candidature est faite collectivement pour chaque liste par le candidat tête de liste ou par un mandataire désigné par lui.
- ⑤ « Elle comporte la signature de chaque candidat et indique expressément :
- ⑥ « 1° Le titre de la liste présentée ;
- ⑦ « 2° Les nom, prénoms, sexe, date et lieu de naissance, nationalité, domicile et profession de chacun des candidats. »
- ⑧ 2° Au premier alinéa du II, après le mot « déclaration » est ajouté le mot : « collective ».

Article 6

À l'article 16 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 précitée, les mots « présentant ces listes » sont supprimés.

Article 7

- ① L'article 19 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 précitée est ainsi rédigé :
- ② « Art. 19. – Les listes de candidats peuvent utiliser les émissions du service public de la communication audiovisuelle pendant la campagne électorale.

- ③ « Une durée d'émission de deux heures est mise à la disposition des listes présentées par les partis et groupements représentés par des groupes parlementaires de l'Assemblée nationale ou du Sénat. Cette durée est répartie également entre les partis et groupements.
- ④ « Une durée d'émission d'une heure est mise à la disposition des autres listes et répartie également entre elles sans que chacune d'entre elles puisse disposer de plus de cinq minutes.
- ⑤ « 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.
- ⑥ « Les frais de cette diffusion sont à la charge de l'État.
- ⑦ « Les horaires des émissions et les modalités de leur réalisation sont fixées par le Conseil supérieur de l'audiovisuel après consultation des présidents des sociétés nationales de radiodiffusion et de télévision. »

Article 8

- ① L'article 19-1 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 précitée est ainsi rédigé :
- ② « *Art. 19-1.* – Le plafond des dépenses électorales prévu par l'article L. 52-11 du code électoral est fixé à 8 500 000 euros pour une liste de candidats à l'élection des représentants au Parlement européen ».

Article 9

L'article 24-1 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 précitée est abrogé.

Article 10

- ① Le premier alinéa de l'article 25 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 précitée est ainsi modifié :
- ② 1° Dans la première phrase, les mots : « de la circonscription » sont supprimés ;
- ③ 2° Dans la seconde phrase, les mots : « ou au ministre chargé de l'outre-mer » sont supprimés.