

"La procédure électorale uniforme du Parlement européen : un pas pour rapprocher l'Europe des citoyens" dans Revue du Marché commun et de l'Union européenne (juin 1996)

Légende: Le Parlement européen s'est prononcé à plusieurs reprises pour la mise en place d'un système électoral uniforme pour les élections européennes.

Source: Revue du Marché commun et de l'Union européenne. dir. de publ. Epstein, Geneviève ; Réd. Chef Vignes, Daniel. Juin 1996, n° 399. Paris: Les Éditions Techniques et Économiques. ISSN 0352616. "La procédure électorale uniforme du Parlement européen : un pas pour rapprocher l'Europe des citoyens", auteur:DE VRIES, Gijs , p. 417-421.

Copyright: (c) Les Éditions Techniques et Économiques, 3, rue Soufflot 75005 Paris

URL:

http://www.cvce.eu/obj/la_procedure_electorale_uniforme_du_parlement_europeen_un_pas_pour_rapprocher_l_europe_des_citoyens_dans_revue_du_marche_commun_et_de_l_union_europeenne_juin_1996-fr-eca92ced-6255-4a98-9eec-e5163d2d58ad.html

Date de dernière mise à jour: 15/05/2014

La procédure électorale uniforme du Parlement européen : un pas pour rapprocher l'Europe de citoyens

Par Gijs De Vries (*) Président du Groupe du Parti Européen des Libéraux, Démocrates et Réformateurs au Parlement européen

Dès la création des Communautés européennes, les traités ont prévu l'élection directe des membres du Parlement européen selon une procédure uniforme, comme un premier pas vers une citoyenneté européenne. Le Parlement, devrait ainsi devenir une véritable institution autonome représentant directement les peuples européens.

Aujourd'hui, presque quarante ans après, les députés européens sont élus directement par les citoyens européens mais conformément aux dispositions électorales nationales.

La procédure électorale uniforme pour l'élection des membres du Parlement européen reste ainsi un sujet pendant, qui continue à faire l'objet de l'actualité politique européenne.

Le rapport Westendorp, du groupe de réflexion sur la Conférence intergouvernementale y fait mention dans le chapitre consacré à une Union efficace et démocratique constatant les divergences existantes entre les Etats membres sur la nécessité ou non de modifier le traité afin de faciliter son instauration (1).

La Commission, dans son avis sur la Conférence intergouvernementale de 1996, estime que dans une Union élargie il devient d'autant plus nécessaire de fixer un mode d'élection commun qui assure au mieux la représentativité des élus... (2).

Le Parlement européen, dans son rapport Dury et Maij-Weggen, propose que la liste des droits fondamentaux des citoyens européens contienne une section relative aux droits politiques qui comprendrait notamment l'adoption d'un système électoral uniforme assorti d'un délai de mise en oeuvre, un statut unique pour les membres du Parlement européen et le développement des partis politiques au niveau de l'Union (3).

M. Motzo, ministre pour les Réformes institutionnelles, considère l'adoption par le Conseil d'une procédure électorale uniforme comme une des priorités institutionnelles de la présidence italienne (4). La création en France d'une commission de réflexion multipartite pour examiner la réforme du mode de scrutin des élections européennes en France renforce l'urgence de se ressaisir de ce dossier au niveau européen (5).

La procédure électorale uniforme semble ainsi être un des sujets que la conférence intergouvernementale de 1996 ne pourra pas contourner.

Afin de mieux comprendre les difficultés qu'elle soulève, on analysera sa base juridique, l'article 138 du traité de la Communauté européenne (CE), les différentes tentatives pour son application et ses perspectives de réalisation.

I. - L'article 138 du traité

L'article 138, paragraphe 3, du traité CE stipule :

Le Parlement européen élaborera des projets en vue de permettre l'élection au suffrage universel direct selon une procédure uniforme dans tous les États membres.

Le Conseil, statuant à l'unanimité, après avis conforme du Parlement européen, qui se prononce à la majorité des membres qui le composent, arrêtera les dispositions dont il recommandera l'adoption par les États membres, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives .

Le Parlement européen, titulaire du droit d'initiative dans ce domaine, décida pratiquement dès sa constitution de procéder à l'application de cet article par étapes. D'abord, il fallait permettre son élection au suffrage universel direct, et, ensuite, viendrait la procédure uniforme dont la mise en oeuvre sera plus lente et compliquée.

L'approbation de l'Acte du 20 septembre 1976, permettra, dès 1979, l'élection des membres du Parlement européen au suffrage universel direct (6).

Son article 7 stipule :

1. *Le Parlement européen élabore, conformément aux dispositions de... l'article 138, paragraphe 3, du traité instituant la Communauté économique européenne... un projet de procédure électorale uniforme.*

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

L'établissement d'une procédure électorale uniforme fût ainsi renvoyée à une étape ultérieure étant donné les difficultés qu'elle soulève :

- des difficultés, d'abord, d'ordre politique, dérivées de la volonté des États membres de préserver leur différents systèmes électoraux nationaux pour les élections européennes;

- des difficultés liées à la complexité de la procédure prévue pour son élaboration. Il s'agit d'une procédure très similaire à celle prévue pour la révision des traités;

- et finalement, des difficultés qui découlent du manque de précision de la notion de procédure uniforme. Plusieurs questions se posent :

1) quel doit être l'objectif d'une procédure uniforme? L'harmonisation des régimes électoraux nationaux, ou la création d'un régime électoral européen conforme à la nature originale et spécifique du Parlement européen?

2) Quel doit être le contenu de la procédure uniforme? Tous les éléments propres à une loi électorale nationale doivent-ils être inclus, ou doit-on laisser certains aspects à la réglementation des États?

3) Est-ce qu'une procédure uniforme veut dire une procédure identique à tous les États membres, ou une procédure flexible qui tient compte des spécificités des États?

4) Quel est l'instrument à utiliser? Une norme communautaire qui puisse être appliquée directement dans tout État membre ou une norme communautaire de base à transposer par les différents États membres?

5) La procédure uniforme doit-elle être le résultat d'un seul acte ou est-ce qu'elle peut être réalisée par étapes?

Le Parlement européen, en tant que détenteur du droit d'initiative, a été le premier à donner son interprétation sur la notion de procédure uniforme, à travers les différents projets qu'il a présentés et qu'on exposera par la suite.

II. - Projets du Parlement et position du Conseil

Dès sa première législature par élection directe (1979-1984), le Parlement européen s'est mis à élaborer un projet de procédure électorale uniforme. Sa première préoccupation était de permettre que tous les ressortissants des États membres puissent participer à l'élection des membres du Parlement européen, soit dans leur pays d'origine soit dans leur pays de résidence.

1. Le projet Seitlinger : résolution du 10 mars 1982 relative à un projet d'acte portant adoption de certaines dispositions d'une procédure électorale uniforme pour l'élection des membres du Parlement européen (7)

Propositions du Parlement européen

Le Parlement européen considère dans ce projet que procédure uniforme ne signifie pas procédure identique et se prononce en faveur de son implantation progressive. Ses propositions sont les suivantes :

a) *système électoral*: système *proportionnel* aux districts régionaux plurinominaux en nombre variable. La coalition des listes présentées dans les districts est admise au niveau national pour favoriser la représentation proportionnelle;

b) *répartition des sièges*: elle sera effectuée d'abord au niveau national entre les listes de coalition et selon la règle de Hondt, et ensuite, au niveau du district en fonction du nombre des votes obtenus par chaque liste;

c) *circonscriptions*: les États seront divisés en plusieurs circonscriptions comptant *un minimum de 3 et un maximum de 15* sièges chacune;

d) *seuil minimum* : *liberté* aux États membres;

e) *votre préférentiel* : *liberté* aux États membres;

f) *mesures de dérogation* : celles-ci pourront être introduites par les États pour *préserver les particularités géographiques ou ethniques* constitutionnellement reconnues (cas de Groenland, Berlin, Tyrol du Sud, Val d'Aoste et Irlande du Nord);

h) *éligibilité*: pour leurs *ressortissants*, indépendamment du lieu de leur résidence, et ceux d'un autre État membre qui *résident* sur leur territoire depuis au moins *cinq ans*.

Position du Conseil

Malgré les tentatives persistantes sous les différentes présidences successives du groupe de travail d'experts nommé par le Conseil, on n'a pas pu arriver à un consensus sur la proposition d'acte. L'obstacle principal a été l'*opposition de la France* (contraire à la mise en place de circonscriptions régionales) et du *Royaume-Uni* (contraire au système proportionnel). Faute à l'unanimité requise, le Conseil décidait en mai 1983 de surseoir à l'adoption d'une procédure électorale uniforme jusqu'aux élections de 1989 (8).

2. Le projet Bocklet : proposition de résolution du 28 février 1985 relative à un premier Acte établissant une procédure électorale uniforme pour l'élection des membres du Parlement européen (9)

Dès le début de sa deuxième législature, le Parlement européen essaya de préparer un nouveau projet permettant de réunir le consensus nécessaire. Cependant, ce consensus fut impossible à trouver au sein même de la commission politique chargée de préparer le projet. La proposition Bocklet fut adoptée à une faible majorité (10) et renvoyé à un groupe de travail qui adopta le 10 décembre 1986 un projet de proposition en faveur d'une plus grande uniformité. Faute d'un soutien suffisant, le rapport, finalement, ne fut jamais présenté en session plénière du Parlement, et le Parlement de la législature 1984-1989 ne put adopter aucun nouveau texte (11).

Propositions de la commission politique du Parlement européen

Ce nouveau rapport considère nécessaire une approche précautionniste, étape par étape, et propose une concordance entre les éléments essentiels des procédures électorales des États membres plutôt qu'une uniformité dans tous ses détails. Il était en contradiction avec l'avis Barzanti de la commission juridique visant un véritable système uniforme. Les propositions sont les suivantes :

a) *système électoral*: système de *représentation proportionnelle*

b) *répartition des sièges*: on prévoit une première répartition des sièges au niveau national en prenant tous les votes obtenus par une liste (district unique) ou par des listes de coalition (plusieurs districts) en suivant la règle Hondt. Ensuite, les sièges reconnus aux listes de coalition sont répartis en fonction du nombre de votes obtenus par chacune d'entre elles;

c) *circonscriptions* : *liberté* aux États membres;

d) *seuil minimum* : *liberté* aux États mais ce seuil ne saurait excéder 5 % des votes obtenus sur l'ensemble du territoire national;

e) *vote préférentiel* : *liberté* aux États membres;

f) *mesures de dérogation*: celles-ci sont maintenues en suivant la même ligne que dans le projet Seitlinger;

g) *âge minimum électoral*: 18 ans;

h) *droit de vote* : les *ressortissants* indépendamment du lieu de leur résidence dans la Communauté; mais les législations internes peuvent reconnaître le vote des résidents qui sont ressortissants d'autres États membres;

i) *capacité électorale passive* : les *ressortissants* indépendamment du lieu de leur résidence dans la Communauté; les États peuvent l'accorder aux citoyens d'autres États membres résidant sur leur territoire.

3. Le projet de Gucht : résolution du 10 mars 1993 sur le projet de procédure électorale uniforme pour l'élection des membres du Parlement européen (12)

Propositions du Parlement européen

La nouvelle commission institutionnelle de la troisième législature du Parlement européen reprend le travail et réussit à présenter un projet qui obtient un large consensus en plénière.

Ce dernier projet du Parlement européen considère que la procédure uniforme doit se caractériser par l'harmonisation des éléments fondamentaux des différents systèmes et qu'elle peut être atteinte par étapes. Le projet De Gucht ne cherche pas, ainsi, à imposer un système électoral unique dans toute la Communauté, mais plutôt à définir des principes communs et des lignes directrices pour la procédure. Son propos est de rendre les différents systèmes nationaux similaires et comparables.

a) *système électoral* : scrutin de type *proportionnel*;

b) *répartition des sièges*: en tenant compte des suffrages exprimés sur l'ensemble du territoire de l'État membre. Si dans un État existe le système de *circonscription uninominal*, il pourra être appliqué à *deux-tiers des sièges*, et le troisième tiers sera attribué à la proportionnelle;

c) *circonscriptions* : *liberté* aux États membres;

d) *seuil minimum*: possibilité de fixer un seuil situé entre 3 et 5% des votes exprimés;

e) *vote préférentiel* : liberté aux États membres;

f) *dispositions particulières*: celles-ci peuvent être introduites par les États pour prendre en considération des particularités régionales sans remettre néanmoins en question le principe de la représentation proportionnelle.

Position du Conseil

Il semble que le projet du Parlement n'a pas fait l'objet d'un véritable examen de la part du Conseil afin de trouver un accord. Il y aurait eu simplement deux brefs échanges de vue, un, en décembre 1994, sous la présidence allemande, et un autre, en janvier 1995, sous la présidence française, où on aurait constaté l'absence de consensus et reporté tout examen plus approfondi du sujet.

Les seules réactions non officielles (13) dont on dispose, proviennent de deux réponses, d'ailleurs contradictoires, données par les présidents du Conseil en exercice, lors de l'heure des questions du Parlement européen.

La présidence allemande du Conseil, représentée par M. von Ploetz, s'était montrée disposée à donner suite à la proposition de résolution du Parlement européen (14). Par contre la présidence française, présentée par M. Lamassoure, considère que la *résolution du Parlement* a un caractère trop général pour constituer un projet au sens de l'article 138 du traité... Elle constitue un texte qui ne comprend pas suffisamment d'éléments précis permettant au Conseil d'élaborer, à partir de là, un projet complet de régime électoral susceptible d'être appliqué... C'est vraisemblablement un problème qu'il faudra revoir au moment de la conférence de 1996 (15).

III. - Situation actuelle et perspectives

Le 1er novembre 1993, après l'adoption du projet De Gucht, le traité sur l'Union européenne (UE) est entré en vigueur. On peut souligner les trois dispositions suivantes qui ont une incidence directe sur la procédure électorale uniforme :

-l' *article 138.3* qui exige dorénavant l'avis conforme du Parlement européen avant que le Conseil adopte la procédure électorale uniforme;

-l' *article 138A* qui souligne l'importance des *partis politiques européens* en tant que facteurs d'intégration au sein de l'Union, car ils contribuent à la formation d'une conscience européenne et à l'expression de la volonté politique des citoyens de l'Union. Leur existence reste néanmoins conditionnée par l'instauration d'une procédure électorale uniforme. Ceci nous conduit à espérer que l'insertion de ce nouvel article dans le traité suppose l'existence d'une nouvelle volonté politique visant réellement à renforcer la citoyenneté européenne;

-l' *article 8 B* en vertu duquel *tout citoyen de l'Union* résidant dans un État membre a le droit de vote et l'éligibilité aux élections au Parlement européen dans l'État membre où il réside dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État.

Le droit de vote et d'éligibilité, jusqu'à présent un des éléments de la procédure uniforme, devient désormais un *droit propre des citoyens européens*. Pour cette raison, le projet De Gucht, adopté après la signature du traité UE, ne contient pas de dispositions sur ces droits qui avaient occupé une place essentielle dans les projets précédents.

Les citoyens de l'Europe ont pu déjà exercer ce droit de vote et d'éligibilité dans l'État de leur résidence

lors des élections au Parlement européen de juin 1994. Néanmoins, l'utilisation de ce droit a été très limitée et a varié dans les différents États membres (de 2% à 35% selon les États (16)) et, seulement, un candidat non national a été élu en Allemagne. Cette faible participation s'explique certes vu le caractère récent de ce droit, mais elle est aussi due à l'absence de mesures facilitant ou encourageant cette participation.

L'entrée en vigueur de ces nouveaux articles du traité, l'élargissement de l'Union et la constitution d'un nouveau Parlement européen (4ème législature), loin d'affecter la validité du projet De Gucht, rendent encore plus nécessaire et urgente son application.

Le projet De Gucht, comme reconnaissent les propres parlementaires européens, n'a pas grand chose d'uniforme. Face aux échecs des projets antérieurs, il adopte une approche pragmatique et flexible dont l'objectif est d'introduire d'abord le système proportionnel déterminée et permettant une dérogation partielle pour le cas particulier du Royaume-Uni. Il a pu ainsi être adopté avec 206 votes pour, 80 contre et 19 abstentions.

On peut néanmoins regretter, avec un important secteur de la doctrine, que le Parlement européen n'ait pas suivi une approche plus européenne. C'est-à-dire qu'il n'ait pas présenté une véritable procédure uniforme ayant pour objectif la création d'un système conforme à la nature et aux compétences du Parlement européen à travers une norme communautaire qui puisse être directement appliquée dans tous les États membres et dans laquelle seraient respectées les particularités géographiques ou ethniques des différents États.

Malgré le caractère peu ambitieux et conciliateur du projet De Gucht, le Conseil n'a pas adopté le moindre acte faisant suite au dépôt du projet. Le Parlement peut réagir, essentiellement, de deux manières :

- en tant que titulaire du droit d'initiative, le Parlement a l'obligation de prendre toutes les initiatives nécessaires jusqu'à ce qu'une procédure uniforme soit établie. Le Parlement devrait entretenir les contacts appropriés avec le Conseil et les États membres afin d'assurer l'adoption de son projet ou, le cas échéant, le modifier. Le Groupe Libéral vient de présenter une question écrite au Conseil et une proposition de résolution en ce sens;

- le Parlement peut également déclencher la procédure du recours en carence prévue par l'article 175 du traité CE, contre le Conseil pour son inactivité. En tant que président du groupe libéral, j'ai demandé le 10 mars 1995 au président du Parlement d'initier ce recours. Cependant, une majorité de la commission juridique et des droits des citoyens du Parlement s'est prononcée le 23 janvier 1996, pour des raisons politiques, contre l'introduction de ce recours.

Le Parlement européen ne devrait pas rester inactif car il s'agit de défendre ses propres prérogatives. La procédure électorale uniforme, il ne faut pas l'oublier, constituera un pas important vers une union sans cesse plus étroite entre les peuples européens, lesquels seront plus conscients d'appartenir à une seule société européenne; elle permettra également de renforcer l'autonomie, la cohérence et l'autorité politique du Parlement et consolidera ainsi sa légitimité démocratique.

(*) L'auteur tient à exprimer sa reconnaissance pour l'assistance qu'il a reçue de la part de Marieta Colera Garzon en préparant cet article.

(1) Point 81, du rapport du groupe de réflexion sur la préparation de la révision du traité qui aura lieu lors de la conférence de 1996, Messine, le 2 juin 1995 - Bruxelles, le 5 décembre 1995, SN 520/I/95 rev.

(2) Point 38, avis de la Commission Renforcer l'Union politique et préparer l'élargissement, 28 février 1996.

(3) Point 4.10 de la proposition de résolution adoptée le 13 mars 1996.

- (4) El Sole, 16 décembre 1996, Anche Maastricht nella Costituzione , intervento di Giovanni Motzo.
- (5) Voir Le Figaro, du 12 janvier 1996 et l'Agence Europe du 15-16 janvier 1996 et du 26-27 février 1996.
- (6) L'acte portant élection des représentants au Parlement européen au suffrage universel direct (JOCE L 278 du 8.10.76) a été possible grâce aux deux projets suivants au Parlement européen :
1. le projet DEHOUSSE: résolution du 17 mai 1960 portant adoption d'un projet de convention sur l'élection de l'Assemblée parlementaire européenne au suffrage universel direct (JO C du 2.6.60);
 2. le projet PATIJN: résolution du 14 janvier 1975 portant adoption d'un projet de convention instituant l'élection des membres du Parlement européen au suffrage universel direct (JO C du 11.2.75). Ce projet est une mise à jour du projet Dehousse et constitue la base qui a permis l'adoption de l'acte.
- (7) Cette résolution a été adoptée avec 138 voix pour, 77 voix contre et 24 abstentions (JO C 87, 5.4.82, pp. 61 à 64).
Mme Veil, présidente de la commission juridique déclarait au moment du vote : je ne voterai pas la proposition de résolution. En effet, notre mandat était précis : soumettre un texte uniforme. Le choix nous était laissé de soumettre un texte réellement uniforme ou de fixer quelques principes généraux auxquels la plupart auraient pu se rallier. Nous ne l'avons pas fait : nous proposons, en revanche, un texte extrêmement complexe, et qui manque explicitement de tout caractère uniforme, puisque la plupart des paragraphes de l'article 2 commencent par : Les États membres peuvent fixer... (Annexe au JOCE n°1982, compte rendu in extenso des séances 118 et 119).
- (8) Voir question écrite de M. VANDEMEULEBROUCKE au Conseil (JOCE C 152, du 12.6.84, p. 37 et question 53 de M. HUTTON, lors de l'heure des questions de la séance du 10 octobre 1984 (JOCE C 300, du 12.11.84).
- (9) Parlement européen, document de séance A 2-I/85.
- (10) Seize votes favorables (PPE, RDE et quelques socialistes), dix votes contre (Arc en ciel, quelques conservateurs et les socialistes britanniques) et treize abstentions (libéraux, communistes, quelques conservateurs et quelques socialistes).
- (11) Pour plus de détails, voir le document du Parlement européen PE 132.437, du 13 juillet 1989, rapport sur la situation et les perspectives d'une procédure électorale uniforme pour l'élection des membres du Parlement européen , élaboré par M. BOCKLET, rapporteur de la commission politique sur ce thème pendant la législature 1984-1989.
- (12) Résolution A3-0381/92 au JOCE C115 du 26.4.93, pp. 121-122.
- (13) Qualifiées ainsi par le propre Secrétariat du Conseil.
- (14) Heure des questions, séance du mercredi 14 décembre 1994.
- (15) Heure des questions, séance du mardi 17 janvier 1995.
- (16) 1,57% en Grèce; 1,94% au Royaume-Uni (sauf citoyens d'Irlande); 2% en Italie; 2,34% au Portugal; 4,35% en France; 5,1% en Belgique; 5,84% en Allemagne; 6,58% au Luxembourg; 9,37% aux Pays-Bas; 14,05% en Espagne; 24,85% au Danemark et 35,29% en Irlande (sauf citoyens du R-U).