

Rapport sur le projet de procédure électorale uniforme pour l'élection des membres du Parlement européen (22 mars 1985)

Légende: Le 22 mars 1985, le député européen Reinhold Bocklet propose une résolution relative à un premier acte établissant une procédure électorale uniforme pour l'élection des membres du Parlement européen.

Source: Commission européenne – Dorie – Rapport fait au nom de la commission politique sur le projet de procédure électorale uniforme pour l'élection des membres du Parlement européen – Rapporteur: R. Bocklet – Document de séance 1985-86, A 2-1/85. [EN-LIGNE]. [Bruxelles]: Commission européenne, [01.05.2014].

<http://ec.europa.eu/dorie/fileDownload.do?docId=196027&cardId=196027>.

Copyright: (c) Union européenne, 1995-2014

URL:

http://www.cvce.eu/obj/rapport_sur_le_projet_de_procedure_electorale_uniforme_pour_l_election_des_membres_du_parlement_europeen_22_mars_1985-fr-d3e2c067-252a-411e-98c0-9edde844e1c7.html

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



Communautés Européennes

PARLEMENT EUROPÉEN

DOCUMENTS DE SEANCE

Edition en langue française

1985-86

22 mars 1985

SERIE A

DOCUMENT A 2-1/85

RAPPORT

fait au nom de la commission politique

sur le projet de procédure électorale uniforme pour
l'élection des membres du Parlement européen

Rapporteur : M. Reinhold BOCKLET

PARTIE A - PROPOSITION DE RESOLUTION

S O M M A I R E

| | <u>Page</u> |
|--|-------------|
| A. PROPOSITION DE RESOLUTION..... | 5 |
| - Projet relatif à un premier Acte établissant une procédure électorale uniforme pour l'élection des membres du Parlement européen..... | 7 |
| <u>ANNEXES</u> | |
| Annexe I : Proposition de résolution déposée par M. J.D. Taylor sur le refus du droit de vote, pour les élections européennes, aux citoyens de la Communauté résidant à Gibraltar (doc. 2-396/84)..... | 12 |
| Annexe II : Proposition de résolution déposée par Mme Veil sur une procédure électorale commune (doc. 2-399/84)..... | 13 |
| Annexe III : Proposition de résolution déposée par MM. Vandemeulebroucke et Kuijpers sur une procédure électorale uniforme (doc. 2-546/84)..... | 14 |
| AVIS DE LA COMMISSION JURIDIQUE ET DES DROITS DES CITOYENS... | 16 |

A.

La commission politique soumet au vote du Parlement européen la proposition de résolution suivante :

PROPOSITION DE RESOLUTION

Le Parlement européen,

- vu la proposition de résolution de M. J.D. Taylor sur le refus du droit de vote, pour les élections européennes, aux citoyens de la Communauté résidant à Gibraltar (doc. 2-396/84),
- vu la proposition de résolution de Mme Veil sur une procédure électorale commune (doc. 2-399/84),
- vu la proposition de résolution de MM. Vandemeulebroucke et Kuijpers sur une procédure électorale uniforme (doc. 2-546/84),
- vu le rapport de la commission politique et l'avis de la commission juridique et des droits des citoyens ainsi que l'avis de la commission de vérification des pouvoirs (doc. A 2-1/85),

- A. considérant les articles 138 paragraphe 3 du traité instituant la CEE, 108 paragraphe 3 du traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique, 21 paragraphe 3 du traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier ainsi que l'article 7, paragraphe 1er, de l'Acte du 20 septembre 1976,
- B. considérant l'article 137 du Traité instituant la CEE,
- C. considérant que le Conseil n'est pas encore parvenu à une décision sur le projet qui lui a été soumis par le Parlement européen le 10.3.1982 (doc. 1-988/81 A),
- D. considérant que le droit d'initiative conféré au Parlement européen par les traités implique en même temps qu'il a l'obligation de prendre toutes les initiatives nécessaires jusqu'à ce qu'une procédure électorale uniforme au sens des traités soit établie,
- E. considérant que la procédure électorale uniforme est un objectif dont la réalisation se fera le plus sûrement par étapes et que l'Acte en annexe constitue une étape importante dans cette direction,
- F. considérant que des progrès sur le plan législatif sont nécessaires pour éviter que ne s'accroissent encore les divergences entre les lois électorales des dix Etats membres actuels,
- G. considérant que la procédure électorale uniforme, élément fondamental de la construction de l'Union européenne, est un objectif fixé par les traités,
- H. soucieux de permettre à l'Espagne et au Portugal, après leur adhésion, d'approuver cette proposition pour l'élection de leurs représentants au Parlement européen,

- I. soucieux de faire en sorte que la ratification du présent Acte puisse avoir lieu conjointement avec la ratification de l'acte d'adhésion de l'Espagne et du Portugal,
- J. considérant que l'adoption rapide d'un projet par le Parlement européen est indispensable pour que les dispositions nécessaires à l'établissement d'une procédure électorale uniforme puissent être mises en vigueur avant les prochaines élections directes,
- K. considérant qu'il s'agit entre autres de garantir la participation de tous les citoyens des Etats membres à l'élection du Parlement européen,
- L. considérant que l'élection du deuxième Parlement au suffrage universel direct a été caractérisée par de profondes disparités entre les Etats membres, notamment en ce qui concerne le mode de scrutin et le droit de vote,
- M. considérant que la notion d'uniformité n'implique pas une identité et une uniformité totales des procédures électorales de tous les Etats membres, mais plutôt une concordance entre les éléments essentiels de ces procédures (système électoral ainsi que droit de vote et éligibilité),
- N. considérant que la notion d'uniformité implique que la procédure électorale définitive soit identique en tous points dans tous les Etats membres, et reconnaissant qu'un accord sur les éléments prévus par ce projet de premier Acte (système électoral, droit de vote et éligibilité) doit s'accompagner d'un accord sur de nombreux autres éléments avant qu'une procédure électorale uniforme soit réputée mise en place,
- O. considérant que le Parlement européen pourra assumer sa fonction de représentation avec une plus grande efficacité à partir du moment où y seront représentés les différents courants nationaux, régionaux et idéologiques existant dans la Communauté, proportionnellement à leur importance numérique et dans le respect du nombre de sièges fixé par l'Acte de 1976 pour chaque Etat membre,
- P. convaincu qu'un scrutin de liste (scrutin à la proportionnelle) ouvert à certains éléments du scrutin nominal peut permettre une représentation proportionnelle assez poussée dans le cadre de l'actuelle répartition des mandats par Etat membre,
- Q. soucieux d'assurer la possibilité d'un recours devant la Cour de justice des Communautés européennes contre les décisions du Parlement européen en matière de contestation électorale,
- R. souhaitant que tous les Etats membres garantissent les conditions nécessaires pour que tous les partis et toutes les associations électorales aient les mêmes chances aux élections y compris en matière d'information,
- S. soucieux de tenir compte des situations particulières des Etats membres, tant en ce qui concerne leurs traditions électorales spécifiques que le respect de leurs particularités géographiques ou ethniques,
1. soumet au Conseil le projet d'Acte ci-après ;

Projet relatif à un premier Acte établissant
une procédure électorale uniforme pour l'élection
des membres du Parlement européen

Le Conseil,

- vu l'article 21 paragraphe 3 du traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier,
- vu l'article 138 paragraphe 3 du traité instituant la Communauté économique européenne,
- vu l'article 108 paragraphe 3 du traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique,
- vu l'article 7 paragraphe 1er de l'acte portant élection des représentants à l'Assemblée au suffrage universel direct,
- vu la proposition du Parlement,

a arrêté les dispositions annexées à la présente décision et en recommande l'adoption aux Etats membres conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.

La présente décision et les dispositions y annexées sont publiées au Journal officiel des Communautés européennes.

Les Etats membres notifient sans délai au Secrétaire général du Conseil des Communautés européennes l'accomplissement des procédures requises par leurs règles constitutionnelles pour l'adoption des dispositions annexées à la présente décision.

La présente décision entre en vigueur le jour de sa publication au Journal officiel des Communautés européennes.

Article 1er

Les représentants parlementaires des peuples des Etats réunis dans la Communauté sont élus au scrutin libre, égal et secret, selon les modalités du présent Acte, de l'Acte du 20 septembre 1976 et, en l'absence de dispositions communautaires, selon les dispositions légales arrêtées par chacun des Etats membres.

Droits électoraux

Article 2 Droit de vote

- (1) Les citoyens des Etats membres de la Communauté ayant 18 ans accomplis à la date des élections ont, indépendamment du lieu de leur résidence, dans la mesure où celle-ci se trouve dans un Etat membre de la Communauté, le droit de vote aux élections du Parlement européen. Il peut être accordé aux citoyens des Etats membres qui ont leur résidence en dehors du territoire des Etats membres de la Communauté, le droit de vote dans l'Etat dont ils possèdent la nationalité.
- (2) Les citoyens d'un Etat membre ont le droit de vote dans l'Etat membre dont ils possèdent la nationalité. Les Etats membres prennent toutes les mesures nécessaires pour permettre à leurs citoyens, résidant en dehors de leur pays d'origine, d'exercer leur droit de vote sans difficulté dans l'Etat membre dont ils possèdent la nationalité.
- (3) Les Etats membres peuvent accorder le droit de vote aux citoyens d'autres Etats membres résidant sur leur territoire. Les Etats membres coopèrent entre eux pour faciliter l'exercice du droit de vote, conformément aux dispositions du présent article, et empêcher le double vote.

Article 3 Eligibilité

- (1) Les citoyens des Etats membres de la Communauté ayant 18 ans accomplis à la date de l'élection, ont le droit, indépendamment du lieu de leur résidence, dans la mesure où celle-ci se trouve dans un Etat membre de la Communauté, de faire acte de candidature aux élections du Parlement européen dans le pays dont ils possèdent la nationalité. Il peut être accordé aux citoyens des Etats membres résidant en dehors du territoire des Etats membres de la Communauté, le droit de faire acte de candidature à ces élections dans leur pays d'origine.
- (2) Les Etats membres peuvent accorder l'éligibilité aux citoyens d'autres Etats membres résidant sur leur territoire.
- (3) Lors d'une même élection, le citoyen d'un Etat membre ne peut être candidat que dans un Etat membre. Les Etats membres coopèrent entre eux pour éviter qu'une personne soit candidate plusieurs fois lors d'une même élection.

Article 3 bis

Les citoyens des Etats membres de la Communauté qui sont en même temps fonctionnaires de la Communauté ne peuvent être privés du droit de vote ou de l'éligibilité lors de l'élection du Parlement européen dans l'Etat membre dont ils sont ressortissants par le simple fait qu'ils résident en dehors du territoire de la Communauté.

Systeme électoral

Article 4

- (1) Dans chaque Etat membre, les représentants sont élus au scrutin de liste suivant le principe de la représentation proportionnelle.
- (2) Les Etats membres décident du découpage de leur territoire en circonscriptions. Ils peuvent découper leur territoire en une ou plusieurs circonscriptions.
- (3) Les Etats membres fixent les modalités pour la présentation des listes ainsi que pour leur apparentement au niveau national. Un Etat membre ne peut être autorisé à stipuler, dans ces modalités, qu'une liste sera présentée dans plus d'une circonscription.
- (4) Les Etats membres fixent les conditions pour la présentation des listes. Ils disposent à cet effet que les partis et les groupements électoraux peuvent participer à l'élection, que la désignation des candidats doit se faire dans le respect des principes démocratiques et que le soutien d'une candidature requiert un nombre déterminé de signatures d'électeurs.
- (5) Chaque électeur dispose d'une seule voix. Les Etats membres peuvent prévoir le vote préférentiel.
- (6) Les Etats membres peuvent décider que les listes seront accompagnées de listes de suppléants.
- (7) Les Etats membres supportent les coûts officiels de l'élection, notamment les coûts d'impression et de distribution des bulletins de vote.

Article 5

- (1) La répartition des sièges au profit de chaque liste ou des listes apparentées entre elles s'effectue selon la méthode d'Hondt, en prenant en compte le total des voix obtenues par cette liste ou ces listes apparentées au niveau national. Dans le cas de listes apparentées, les sièges attribués à l'ensemble des listes apparentées entre elles sont ensuite répartis en fonction du nombre de voix obtenues par les différentes listes en présence.
- (2) A l'intérieur d'une liste, les sièges sont attribués en respectant l'ordre de présentation. En cas de vote préférentiel, l'ordre d'attribution des sièges est déterminé par le nombre de voix obtenues par chacun des candidats d'une même liste. En cas d'égalité des voix, les sièges sont attribués en fonction de l'ordre de présentation.
- (3) En cas de vacance d'un siège, il est pourvu au remplacement de son titulaire par application des dispositions prévues au paragraphe 2. Cette disposition vaut également pour le remplacement des représentants auquel l'article 6, paragraphe 1er, de l'Acte du 20 septembre 1976 est applicable en cours de législation.

AVIS

de la commission juridique et des droits des citoyens

Rapporteur : M. BARZANTI

La commission juridique et des droits des citoyens a été saisie pour avis le 9 octobre 1984.

Le 30 novembre 1984, M. Barzanti a été nommé rapporteur pour avis.

Au cours de sa réunion du 31 janvier et du 1er février 1985, la commission juridique et des droits des citoyens a discuté des problèmes relatifs à la procédure électorale uniforme et, lors de ses réunions des 19 et 20 février et des 27 et 28 février 1985, elle a examiné le projet d'avis. A l'occasion de cette dernière réunion, elle en a approuvé les conclusions par 15 voix et 3 abstentions.

Ont participé au vote : Les députés Vayssade, président ; Evrigenis, vice-président ; Barzanti, rapporteur pour avis ; Bocklet (suppléant le député von Stauffenberg), Boot, Fontaine, Ippolito (suppléant le député Gremetz), Marinaro, Price, Prout, Rogalla, Rothley, Schwalba-Hoth, Selva, Turner, Vetter, Wijsenbeek et Zagari.

S O M M A I R E

| | <u>Page</u> |
|--|-------------|
| I - INTRODUCTION | 18 |
| II - CARACTERE UNIFORME DE LA PROCEDURE ELECTORALE | 20 |
| III - PRINCIPAUX ELEMENTS D'UNE PROCEDURE ELECTORALE UNIFORME .. | 20 |
| IV - CONCLUSIONS | 25 |

La proportionnelle implique en soi un seuil technique qui varie de pays à pays ; aussi l'uniformisation doit-elle avoir lieu non pas par fixation autoritaire d'un seuil, mais grâce à une harmonisation des règles de la proportionnelle.

Comme on le sait, actuellement, des seuils sont explicitement prévus en France et en République fédérale d'Allemagne.

21. Pour la présentation des candidatures, les procédures varient sensiblement de pays à pays. Même si la question doit être réglementée de façon extrêmement souple, on s'interroge, comme on l'a déjà fait à juste titre, sur la "légitimité constitutionnelle", qui peut paraître "douteuse", du versement de la caution exigée des candidats dans certains Etats (Pays-Bas, Royaume-Uni, Irlande, France et Grèce).

22. En ce qui concerne l'incompatibilité du mandat européen avec d'autres charges, il y a eu, comme on le sait, extension des cas prévus par l'Acte. Ainsi, en Grèce et en Belgique, le mandat européen n'est pas compatible avec le mandat national et, en Italie, à la liste des incompatibilités, on a ajouté la fonction d'assesseur régional ou de président du Conseil (Giunta) régional. Une uniformisation de cette question ne paraît pas indispensable.

23. L'âge pour l'exercice du droit de vote devrait être fixé, au niveau le plus bas : 18 ans. En ce qui concerne cet exercice, les interdictions devraient continuer à être celles prévues par le droit pénal de chaque Etat. Du reste, il est inévitable qu'il en soit ainsi.

24. L'âge requis pour l'éligibilité devrait être fixé au même âge, c'est-à-dire abaissé à 18 ans comme pour le droit de vote. Il est en effet difficile de justifier une différenciation entre le droit de vote et l'éligibilité, dans les conditions actuelles de développement culturel et politique des sociétés européennes.

Dans un système marqué par une forte volonté d'intégration entre tous les citoyens d'Europe qui partagent, à l'intérieur des différents contextes nationaux, problèmes et espérances, difficultés et objectifs, le droit de vote actif et passif devrait être lié à la condition de résidence depuis un certain temps dans un pays donné, plutôt qu'à la nationalité.

On ne peut renoncer à cet objectif final. Toutefois, actuellement, vu que la répartition des mandats par pays est préétablie, on ne peut échapper à la proposition du rapporteur de la commission politique, selon laquelle le droit de vote actif et passif est lié à la nationalité, abstraction faite du lieu de résidence.

25. Bien sûr, dans le cas où l'on ne parvenait pas à des circonscriptions uninominales avec une approche globalement proportionnaliste, on devrait maintenir le mécanisme de la préférence pour favoriser l'établissement d'un lien explicite entre la volonté de l'électeur et le choix des représentants au Parlement européen, ce qui serait moins possible avec des listes bloquées ou la suppression des listes avec vote de préférence.

En outre, l'expression de la préférence est un facteur qui, motivant davantage l'électeur, favorise une plus grande affluence aux urnes (cf. paragraphe 13 ci-dessus).

Le nombre des préférences est, quant à lui, étroitement lié à la dimension des circonscriptions.

o
o o

26. En ce qui concerne la vérification des pouvoirs, il faudrait qu'elle se fasse avec la participation effective du Parlement européen, alors qu'aujourd'hui celui-ci doit, au contraire, se borner à prendre acte de ce qui lui est transmis par les autorités de chaque pays.

La proposition qui prévoit la possibilité de recours devant la Cour de justice des Communautés européennes des décisions du Parlement européen sur les contestations électorales doit être appuyée.

27. Il faudrait fixer des critères pour la délimitation des circonscriptions qui ne peut pas ne pas être réservée au législateur national. Si l'on opte pour plus de circonscriptions, on devrait fixer un minimum et un maximum démographique pour leur constitution. Le problème ne se poserait évidemment pas dans le cas de circonscription nationale unique (comme actuellement en France). Si l'on optait pour une solution du type de celle avancée ci-dessus (cf. paragraphe 16), le problème se poserait en des termes encore différents, mais il serait de toute façon nécessaire de fixer des critères, car sans critères, le principe du poids identique des voix semble totalement dénué de fondement.

28. Il est fondamental, comme on l'a déjà dit - qu'un consensus se dégage progressivement sur un nouveau système électoral qui soit réellement uniforme et permette de sortir des hauts-fonds où s'est enlisé le (fallacieux) débat sur les distinctions entre uniformité et identité. Pour tracer les contours d'un tel système, après avoir fixé les principes politiques, il est utile de faire appel, en organisant des tribunes sur le sujet, aux forces intellectuelles qui, grâce à des compétences spécifiques en la matière, peuvent contribuer à faire en sorte que la nouvelle procédure électorale uniforme pour l'élection du Parlement au suffrage universel direct devienne un important facteur de réelle unification européenne. Et le système électoral, qui légitime l'Assemblée, n'est certainement pas un élément secondaire - fût-il de nature symbolique, entre autres - d'un tel dessein.

IV. CONCLUSIONS

A. Le Parlement européen a le pouvoir et le devoir de formuler des propositions qui débouchent sur une procédure électorale uniforme, celle-ci étant essentielle tant pour son équilibre interne que pour son autorité et sa crédibilité à l'extérieur (cf. paragraphes 1 à 5).

B. Dans la résolution par laquelle il approuve le projet de convention, le Parlement européen doit demander au Conseil l'ouverture d'une procédure de concertation, cette procédure offrant de nombreux avantages tant pour lui, auteur de la proposition, que pour le Conseil lui-même (cf. paragraphe 4).

C. Pour favoriser l'adoption du texte final, il est indispensable de bénéficier d'un soutien massif, c'est-à-dire d'un soutien suffisamment important pour garantir de solides appuis lors des phases qui suivent le vote au Parlement (paragraphe 4).

D. Le Traité ne prévoit pas que la procédure électorale puisse être introduite de façon fragmentaire et des efforts importants seront nécessaires pour parvenir à un consensus du Parlement européen sur une proposition officielle visant un système véritablement uniforme (paragraphes 1 à 3 et 5 à 7).

E. Le projet de rapport de M. Bocklet qui propose une initiative appréciable devrait, à ce stade, soumettre des propositions concrètes sur des questions comme le droit de vote.

F. Il faudrait créer un groupe de travail mixte, constitué de membres de la commission politique et de la commission juridique et des droits des citoyens, dont la tâche consisterait à rechercher un accord sur une procédure électorale uniforme, de façon à soumettre au Conseil dans les meilleurs délais une proposition de projet de convention recueillant le plus large soutien possible.

G. L'uniformité de la procédure électorale consiste en une substantielle identité des éléments constitutifs du système (cf. paragraphes 5 et 6).

H. La commission juridique et des droits des citoyens souligne qu'une procédure électorale juridiquement uniforme n'implique pas seulement que les principes, les objectifs ou les résultats des systèmes électoraux soient uniformes mais aussi que les procédures par lesquelles ces principes, ces objectifs et ces résultats sont traduits dans les faits soient uniformes.

I. Le décompte des voix doit être effectué selon la méthode proportionnelle, et des éléments de caractère nominatif pourront être introduits en fonction de la dimension et du caractère des circonscriptions (cf. paragraphes 8 à 18).

J. Il n'est pas opportun de prévoir des dérogations dont l'application aurait un effet psychologique très négatif et très destructif en terme d'intégration européenne, aussi bien sur les pays "bénéficiaires" de telles dérogations que sur les autres. Si nécessaire, on peut prévoir une application différée des dispositions de la Convention dans certains pays (cf. paragraphe 6).

K. L'âge pour l'exercice du droit de vote et l'éligibilité devrait être fixé à 18 ans (cf. paragraphes 23 et 24).

L. Dans le cadre d'une intégration complète, le droit de vote et l'éligibilité devraient dépendre du lieu de résidence dans un pays donné, mais il est légitime qu'actuellement, vu que le nombre des mandats est préétabli par pays, ils soient soumis à la condition de la nationalité (cf. paragraphe 24).

M. La vérification des pouvoirs doit se faire avec la participation effective du Parlement européen, dont les décisions sur les contestations électorales peuvent faire l'objet d'un recours devant la Cour de justice des Communautés européennes (cf. paragraphe 26).