

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.

I. LE MODE D'ÉLECTION DES REPRÉSENTANTS FRANÇAIS AU PARLEMENT EUROPÉEN

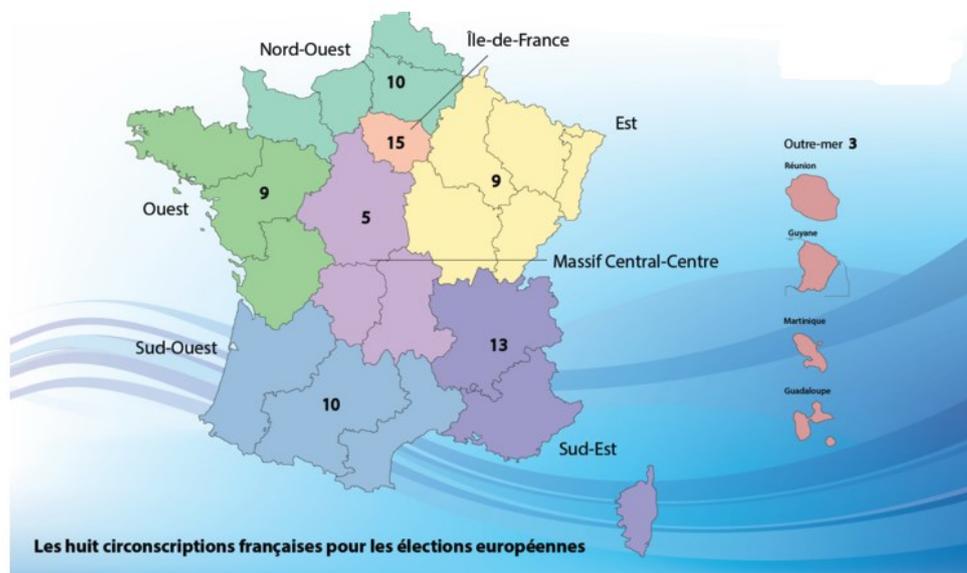
A. LE DROIT EN VIGUEUR : HUIT CIRCONSCRIPTIONS INTERRÉGIONALES, DES RÉSULTATS CONTRASTÉS

Le Parlement européen compte **751 membres** représentant les citoyens européens, dont 74 sont élus en France.

Le droit européen laisse une **grande marge de manœuvre aux États membres** pour définir les principales caractéristiques des élections européennes, dans le respect des « *principes communs* » fixés par l'Acte électoral du 20 septembre 1976 (mandat de cinq ans, scrutin de liste de type proportionnel, etc.).

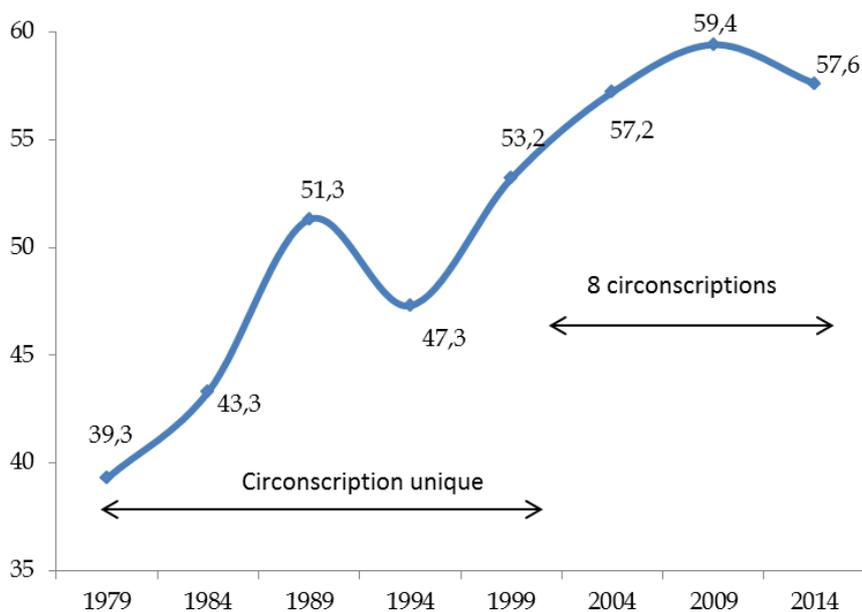
Depuis 2003, les représentants français au Parlement européen sont élus dans **huit circonscriptions interrégionales**, dont l'objectif était de « territorialiser » le scrutin et ainsi de rapprocher les élus de leurs électeurs.

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



La création de ces huit circonscriptions n'a **pas eu d'impact sur le taux d'abstention**, qui dépend de facteurs exogènes au découpage électoral (perception des enjeux européens, contexte politique, personnalité des candidats, etc.).

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, ces huit circonscriptions interrégionales ne semblent **pas avoir renforcé le lien de proximité entre les députés européens et leurs électeurs**, notamment parce qu'elles ne correspondent à aucune réalité administrative ou géographique.

De même, certaines formations politiques rencontrent des difficultés pour mobiliser les moyens nécessaires pour mener campagne dans chacune de ces circonscriptions.

B. LE PROJET DE LOI : UNE CIRCONSCRIPTION ÉLECTORALE UNIQUE POUR LES ÉLECTIONS EUROPÉENNES

Le 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** (renforcement de « l'Europe sociale », gestion de la crise migratoire, etc.) ;

- **renforcer la lisibilité du scrutin pour les électeurs ;**

- **accentuer le caractère pluraliste des élections européennes**, en assurant une meilleure représentation aux listes de candidats recueillant moins de 10 % des suffrages exprimés, ce qu'attestent les simulations indicatives du rapporteur.

**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)	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	1 252 730	6,61 %	4	5	+ 1
Seuil d'éligibilité de 5 % des suffrages exprimés					

Source : simulations indicatives du rapporteur

À l'échelle européenne, vingt-et-un des vingt-huit États membres ont opté pour la création d'une circonscription électorale unique.

Le périmètre des circonscriptions électorales pour les élections européennes

Vingt-et-un pays organisent ces élections dans une **circonscription électorale unique**, couvrant l'ensemble de leur territoire (Autriche, Danemark, Espagne, Hongrie, Pays-Bas, etc.).

Trois États ont adopté un système mixte (Allemagne, Pologne et 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 électoral est calculé à l'échelle nationale mais les sièges sont ensuite répartis entre les listes de candidats à l'intérieur de cinq circonscriptions pluri-régionales.

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

Au terme d'un débat nourri, la commission des lois a approuvé la création d'une circonscription nationale unique pour les élections européennes.

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**.

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**, constatant qu'une telle disposition relevait des compétences de l'Union européenne et serait donc dépourvue de portée normative dans le seul droit français.

II. L'ORGANISATION DES CAMPAGNES OFFICIELLES À LA RADIO ET À LA TÉLÉVISION

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 mais également celle des élections européennes, qui répond à des règles comparables.

Dans l'exemple des **élections européennes**, la répartition du temps d'émission entre les listes de candidats serait organisée de la manière suivante :

	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 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

Sur proposition de son rapporteur, la commission des lois a donné plus de souplesse au Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) dans la gestion de la fraction « corrective » : en plus du temps d'émission d'une heure initialement prévu, 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.

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



Lien vers le rapport : <http://www.senat.fr/rap/I17-396/I17-396.html>

Commission des lois du Sénat

<http://www.senat.fr/commission/loi/index.html> - Téléphone : 01 42 34 23 37