

N° 498

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

Enregistré à la Présidence du Sénat le 15 mai 2019

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'entrée en fonction des représentants au Parlement européen élus en France aux élections de 2019,

Par M. Alain RICHARD,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Bas, *président* ; MM. François-Noël Buffet, Jean-Pierre Sueur, Mme Catherine Di Folco, MM. Jacques Bigot, André Reichardt, Mme Sophie Joissains, M. Arnaud de Belenet, Mme Nathalie Delattre, MM. Pierre-Yves Collombat, Alain Marc, *vice-présidents* ; M. Christophe-André Frassa, Mme Laurence Harribey, M. Loïc Hervé, Mme Marie Mercier, *secrétaires* ; Mme Esther Benbassa, MM. François Bonhomme, Philippe Bonhecarrère, 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, Henri Leroy, Mme Brigitte Lherbier, MM. Didier Marie, Hervé Marseille, Jean Louis Masson, Thani Mohamed Soilihi, Alain Richard, Vincent Segouin, Simon Sutour, Mmes Lana Tetuanui, Claudine Thomas, Catherine Troendlé, M. Dany Wattebled.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} législ.) : 1880, 1936 et T.A. 271

Sénat : 493 et 499 (2018-2019)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS.....	5
EXPOSÉ GÉNÉRAL	7
I. LES CONSÉQUENCES DU BREXIT SUR LA COMPOSITION DU PARLEMENT EUROPÉEN.....	8
A. LE NOMBRE DE REPRÉSENTANTS AU PARLEMENT EUROPÉEN ET LA RÉPARTITION DES SIÈGES : UNE COMPÉTENCE DE L'UNION EUROPÉENNE	8
1. <i>Une compétence de l'Union européenne</i>	8
a) Les règles de répartition des sièges au Parlement européen	8
b) L'absence de « procédure uniforme » pour l'élection des représentants au Parlement européen.....	11
2. <i>La répartition actuelle des sièges : la France sous-représentée</i>	13
B. LA RÉPARTITION DES SIÈGES APRÈS LE BREXIT : CINQ SIÈGES SUPPLÉMENTAIRES POUR LA FRANCE	15
C. LE REPORT DU BREXIT ET LA PARTICIPATION DES BRITANNIQUES AUX PROCHAINES ÉLECTIONS EUROPÉENNES.....	17
1. <i>Le report du Brexit</i>	17
2. <i>Dans l'attente du Brexit : le maintien de la répartition actuelle des sièges au Parlement européen</i>	19
II. LE PROJET DE LOI : PRENDRE ACTE DU REPORT DU BREXIT DANS L'OPTIQUE DES PROCHAINES ÉLECTIONS EUROPÉENNES.....	20
A. LA NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER	20
B. UNE « LISTE COMPLÉMENTAIRE » DE REPRÉSENTANTS FRANÇAIS AU PARLEMENT EUROPÉEN.....	21
1. <i>L'attribution des cinq sièges supplémentaires</i>	21
2. <i>Le rôle de la commission nationale de recensement des votes</i>	22
C. LE STATUT DES DÉPUTÉS EUROPÉENS SUPPLÉMENTAIRES	23
1. <i>Un statut de suivant de liste</i>	23
2. <i>Les précisions apportées concernant les incompatibilités</i>	24
III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION : ADOPTER LE PROJET DE LOI POUR GARANTIR LE BON DÉROULEMENT DES PROCHAINES ÉLECTIONS EUROPÉENNES	26
A. AGIR À MOINS DE DEUX SEMAINES DU SCRUTIN	26
B. ADAPTER, À LA MARGE, LES RÈGLES DE SCRUTIN	28
EXAMEN EN COMMISSION.....	29
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	39
TABLEAU COMPARATIF	41

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Réunie le 15 mai 2019, sous la présidence de **M. Philippe Bas**, la commission des lois a examiné le rapport de **M. Alain Richard** et établi son texte sur le **projet de loi n° 493 (2018-2019)** relatif à l'entrée en fonction des représentants au Parlement européen élus en France aux élections de 2019, adopté par l'Assemblée nationale le 13 mai 2019 après engagement de la procédure accélérée.

Le retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne doit permettre de **rééquilibrer la répartition des sièges au Parlement européen**. La France compterait ainsi 79 représentants, soit cinq de plus qu'aujourd'hui.

Faute d'accord politique, **le délai du *Brexit* a toutefois été prolongé jusqu'au 31 octobre 2019**.

Dans sa décision du 28 juin 2018, le Conseil européen a anticipé cette situation en prévoyant que la répartition actuelle des sièges au Parlement européen serait maintenue jusqu'au retrait du Royaume-Uni.

Jusqu'au *Brexit*, la France disposera donc de la même représentation qu'aujourd'hui, avec 74 représentants. Passée cette date, elle en comptera 79.

Le Conseil européen n'a toutefois pas explicité la situation juridique des députés européens supplémentaires, conduisant plusieurs États membres, dont récemment l'Espagne, l'Irlande et l'Italie, à prendre les dispositions nécessaires en droit interne.

Dans ce contexte, le projet de loi **poursuit deux objectifs** :

- **sécuriser le mode de désignation des cinq députés européens supplémentaires**, qui seront élus dès le 26 mai 2019 mais qui n'entreront en fonction qu'après le *Brexit* ;

- **préciser leur statut juridique**, comparable à celui d'un suivant de liste, entre leur élection et leur entrée au Parlement européen.

La commission des lois a considéré que ce projet de loi était nécessaire pour **garantir le bon déroulement des prochaines élections européennes**.

Certes, il n'est jamais recommandé de modifier des règles électorales quelques semaines avant un scrutin. Il s'agit toutefois de répondre à une **situation atypique** : les Britanniques participeront aux prochaines élections européennes alors qu'ils ont vocation à quitter l'Union.

De nature technique, ce texte ne modifierait qu'à la marge le mode de scrutin des prochaines élections européennes, **sans remettre en cause la sincérité des opérations électorales**.

La commission des lois a adopté le projet de loi sans modification.

Mesdames, Messieurs,

Le 26 mai prochain, plus de 47 millions d'électeurs seront appelés aux urnes pour élire les représentants français au Parlement européen. Ils devront choisir entre trente-quatre listes de candidats, ce qui constitue un véritable défi pour la lisibilité et la clarté de la campagne électorale.

L'organisation des élections européennes a été profondément modifiée, il y a moins d'un an, par la loi n° 2018-509 du 25 juin 2018¹. Pour la première fois depuis 2004, ce scrutin se déroulera dans une circonscription unique, censée renforcer son caractère pluraliste et « européeniser » ses enjeux.

Alors que la campagne officielle vient de s'ouvrir, le retard pris par le *Brexit* impose au législateur de remettre l'ouvrage sur le métier.

Initialement fixé au 29 mars 2019, le retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne devait permettre de rééquilibrer la répartition des sièges de représentants au Parlement européen. La France aurait compté 79 représentants dès le début de la législature 2019-2024, soit cinq de plus qu'aujourd'hui.

La Chambre des communes a toutefois rejeté l'accord de retrait à trois reprises, la frontière irlandaise restant le principal point d'achoppement des négociations. Pour sortir de l'impasse, les États membres ont prolongé le délai du *Brexit* jusqu'au 31 octobre 2019, tout en excluant de renégocier l'accord.

De manière paradoxale, les Britanniques participeront donc aux prochaines élections européennes.

Le Conseil européen a anticipé cette situation dans sa décision du 28 juin 2018² en prévoyant que la répartition actuelle des sièges de représentant au Parlement européen serait maintenue jusqu'au retrait du Royaume-Uni.

En conséquence, jusqu'au *Brexit*, la France disposera de la même représentation qu'aujourd'hui, avec 74 représentants au Parlement européen. Passée cette date, elle comptera cinq députés européens supplémentaires, pour un total de 79 représentants.

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

² Décision 2018/937 fixant la composition du Parlement européen.

Cette décision n'a toutefois pas explicité la situation juridique des députés européens supplémentaires, conduisant plusieurs États membres, dont récemment l'Espagne, l'Irlande et l'Italie, à prendre les dispositions nécessaires en droit interne.

Dans ce contexte, votre commission des lois est appelée à se prononcer sur le projet de loi n° 493 (2018-2019) relatif à l'entrée en fonction des représentants au Parlement européen élus en France aux élections de 2019, adopté par l'Assemblée nationale le 13 mai 2019 après engagement de la procédure accélérée.

De nature technique, ce projet de loi se limite à **préciser les modalités de désignation et le statut des cinq députés européens supplémentaires élus dans notre pays.**

Suivant son rapporteur, votre commission a adopté le projet de loi **sans modification** afin de garantir le bon déroulement des prochaines élections européennes.

I. LES CONSÉQUENCES DU BREXIT SUR LA COMPOSITION DU PARLEMENT EUROPÉEN

A. LE NOMBRE DE REPRÉSENTANTS AU PARLEMENT EUROPÉEN ET LA RÉPARTITION DES SIÈGES : UNE COMPÉTENCE DE L'UNION EUROPÉENNE

1. Une compétence de l'Union européenne

a) Les règles de répartition des sièges au Parlement européen

L'Union européenne est compétente pour fixer la composition du Parlement européen et la répartition des sièges entre les États membres.

Conformément à l'article 14 du traité sur l'Union européenne (TUE), le Parlement européen compte au maximum 751 membres. Ces derniers sont élus au suffrage universel direct, libre et secret pour un mandat de cinq ans.

La répartition des sièges est actée par **le Conseil européen¹, à l'unanimité de ses membres et avec l'approbation du Parlement européen.** Chaque État compte entre 6 (Chypre, Estonie, Luxembourg, Malte) et 96 (Allemagne) représentants européens.

Historiquement, les États les plus peuplés bénéficiaient du même nombre de sièges : entre 1979 et 1994, l'Allemagne, la France, l'Italie et le Royaume-Uni comptaient 81 représentants chacun. Les élargissements successifs et la réunification allemande ont toutefois fragilisé ce principe de parité.

¹ Outre son président, le Conseil européen comprend les chefs d'État ou de Gouvernement des États membres et le président de la Commission européenne. Il se distingue du Conseil de l'Union européenne, composé des ministres des États membres.

En 1992, le Conseil européen d'Édimbourg a introduit la notion de **proportionnalité dégressive**, consacrée par le traité d'Amsterdam en 1997.

La proportionnalité dégressive

D'après MM. Alain Lamassoure et Adrian Severin, rapporteurs de la commission des affaires constitutionnelles du Parlement européen (2007), la proportionnalité dégressive s'articule autour de **trois principes**¹ :

- **la répartition équitable** : plus un État est peuplé, plus il a de sièges au Parlement européen (proportionnalité) ;

- **la solidarité européenne** : « *les États peuplés acceptent d'avoir moins de sièges [...] afin de permettre aux États moins peuplés de bénéficier d'une meilleure représentation* » (dégressivité) ;

- **la flexibilité** : de « *légères modifications* » peuvent être apportées à la répartition des sièges afin de « *réduire au maximum les différences entre États en termes de population et en termes de sièges* ».

La proportionnalité dégressive avantage les États les moins peuplés, qui sont surreprésentés par rapport aux États les plus peuplés.

En moyenne, un membre du Parlement européen représente 682 263 citoyens. Toutefois, un député européen élu à Malte représente 79 284 habitants, contre 862 420 habitants pour un député élu en Allemagne.

Pour MM. Alain Lamassoure et Adrian Severin, la proportionnalité dégressive permet de **prendre en compte** « *les différences énormes de population entre les États membres* » et de représenter les « *principales familles politiques dans chaque pays* »². À titre d'exemples, l'Allemagne est 175 fois plus peuplée que Malte et l'Espagne compte 54 fois plus d'habitants que Chypre.

Comme l'a souligné la Cour constitutionnelle allemande, « *de tels déséquilibres* » ne seraient pas tolérés dans un État fédéral. Toutefois, « *ce n'est pas le peuple européen qui est représenté [au Parlement européen] mais les peuples européens, organisés dans leurs États respectifs* »³.

La proportionnalité dégressive découle ainsi de l'organisation institutionnelle de l'Union européenne, composée d'États souverains ayant accepté de mutualiser certaines compétences. Pour le Gouvernement, cette méthode de répartition des sièges « *assure une représentation équitable des citoyens des États membres au Parlement européen, garante de la légitimité démocratique de l'institution parlementaire européenne* »⁴.

¹ Rapport sur la composition du Parlement européen, fait au nom de la commission des affaires constitutionnelles du Parlement européen, octobre 2007.

² Rapport fait au nom de la commission des affaires constitutionnelles du Parlement européen, op.cit.

³ Cour constitutionnelle allemande, 30 juin 2009, décision sur le traité de Lisbonne.

⁴ Réponse du ministre chargé des affaires européennes à la question n° 06761 de notre collègue Jean Louis Masson, 22 novembre 2018.

La proportionnalité dégressive constitue aussi la **contrepartie de la prise en compte de la population dans les décisions du Conseil**. Dans la plupart des cas, ces décisions nécessitent l'adhésion d'au moins 55 % des États membres, représentant au moins 65 % de la population européenne¹.

La répartition des sièges au Parlement européen est définie avant chaque législature, en fonction des évolutions démographiques mais également des compromis politiques entre les États membres. **D'une législature à l'autre, le Conseil européen est libre de modifier la formule de répartition des sièges.**

M. Andrew Duff, rapporteur de la commission des affaires constitutionnelles du Parlement européen, préconisait en 2011 d'établir une formule mathématique pour la répartition des sièges « *qui soit durable, transparente et non influencée par la politique* »².

La même année, un groupe de mathématiciens a proposé d'utiliser la méthode « *base + prop* », dite « **compromis de Cambridge** ».

Le « *compromis de Cambridge* »

Les 28 et 29 janvier 2011, la commission des affaires constitutionnelles du Parlement européen a réuni huit mathématiciens à Cambridge pour examiner les règles de répartition des sièges au Parlement européen.

À l'issue de leurs travaux, ceux-ci ont proposé d'utiliser la **méthode « base + prop »**, « *notamment pour son caractère durable, sa transparence, son impartialité et son respect de la proportionnalité dégressive* »³.

Cette méthode consiste à **allouer un nombre fixe de sièges à chaque pays** - le groupe de Cambridge proposant une « *base* » de cinq sièges - **puis de répartir les sièges restants de manière proportionnelle, en fonction de la population.**

Elle soulève toutefois des **difficultés politiques majeures**, comme l'ont souligné MM. Roberto Gualtieri et Rafał Trzaskowski, rapporteurs de la commission des affaires constitutionnelles du Parlement européen (2013) : « *son application entraînerait une redistribution drastique des sièges, impliquant de lourdes pertes pour les petits États membres et les États membres de taille moyenne et des augmentations énormes pour les grands États membres. Par ailleurs, sans suppression du plafond de 96 sièges, cette méthode serait discriminatoire pour l'Allemagne vis-à-vis des autres grands États membres car elle augmenterait fortement le rapport population / nombre de sièges entre la France et l'Allemagne* »⁴.

¹ Article 16 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

² Rapport sur la proposition de modification de l'acte du 20 septembre 1976 portant élection des membres du Parlement européen au suffrage universel direct, fait au nom de la commission des affaires constitutionnelles du Parlement européen, avril 2011.

³ Groupe de Cambridge, La répartition des sièges au Parlement européen entre les États membres de l'Union européenne, janvier 2011, p. 14.

⁴ Rapport sur la composition du Parlement européen en vue des élections de 2014, fait au nom de la commission des affaires constitutionnelles du Parlement européen, février 2013.

En 2013, le Conseil européen a affirmé sa volonté d'instituer une formule mathématique unique pour la répartition des sièges au Parlement européen¹. **Cette proposition n'a pas encore abouti, faute de consensus technique mais également de compromis politique.**

b) *L'absence de « procédure uniforme » pour l'élection des représentants au Parlement européen*

L'Union européenne est également chargée d'**élaborer une « procédure uniforme » pour l'élection des représentants au Parlement européen**. Le Conseil doit adopter cette procédure à l'unanimité, sur proposition et avec l'approbation du Parlement européen².

En l'absence de consensus, **l'Union européenne s'est jusqu'ici limitée à définir les grandes caractéristiques du scrutin (« principes communs »)**, précisés par le Conseil dans l'acte électoral du 20 septembre 1976³.

Les « principes communs » des élections européennes

Pour l'ensemble des États membres, l'acte électoral du 20 septembre 1976 prévoit notamment :

- **un scrutin proportionnel de liste**, les États membres pouvant choisir entre des listes bloquées, des votes uniques transférables⁴ ou des votes préférentiels⁵ ;
- la faculté pour les États de **plafonner les dépenses électorales** des candidats et de définir 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 » ;
- **les règles de présentation des candidatures**. En France, chaque liste doit comporter 79 noms, soit le nombre de sièges à pourvoir à compter du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne.

Les autres paramètres des élections européennes sont définis par les États membres, qui disposent d'une large marge de manœuvre.

En France, ces paramètres sont déterminés par **la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen**.

Ils ont évolué au fil des ans, en fonction des choix du législateur. Ainsi, **le périmètre des circonscriptions a été modifié à trois reprises**. La France a d'abord privilégié une circonscription électorale unique (1979-2003) avant de créer huit circonscriptions interrégionales (2004-2018). La loi du

¹ Décision 2013/312/UE du Conseil européen du 28 juin 2013 fixant la composition du Parlement européen.

² Article 223 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), reprenant l'article 138 du traité de Rome de 1957.

³ Acte portant élection des membres du Parlement européen au suffrage universel direct.

⁴ Pratiqué 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.

⁵ 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.

25 juin 2018¹ marque un retour à l'esprit de 1979 : à compter des élections européennes de 2019, « *la République former[a] une circonscription unique* ».

Le mode d'élection des représentants français au Parlement européen

Mode de scrutin	Scrutin proportionnel avec des listes bloquées
Circonscription électorale	Circonscription unique
Constitution des listes de candidats	Respect du principe de parité
Seuil d'éligibilité	5 % des suffrages exprimés
Plafond des dépenses électorales	9,2 millions d'euros pour chaque liste
Seuil pour bénéficier du remboursement forfaitaire des dépenses de campagne	3 % des suffrages exprimés

Source : Commission des lois du Sénat

Les États membres fixent également le calendrier des élections européennes, qui peuvent se tenir entre le jeudi et le dimanche de l'avant-dernière semaine du mai.

Le calendrier des élections européennes de 2019

- Jeudi 1^{er} novembre 2018 : obligation de tenir un compte de campagne ;
- Vendredi 3 mai 2019, au plus tard : **délai limite pour déposer sa candidature** ;
- Lundi 13 mai - Samedi 25 mai 2019 : **campagne électorale** ;
- Samedi 25 mai 2019 : scrutin en Guadeloupe, en Martinique, en Guyane, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin, à Saint-Pierre-et-Miquelon, en Polynésie française et, pour les Français de l'étranger, sur le continent américain ;
- Dimanche 26 mai 2019 : **scrutin dans le reste des bureaux de vote** ;
- Jeudi 30 mai 2019, au plus tard : **délai limite pour la proclamation des résultats** par la commission nationale de recensement des votes ;
- Vendredi 2 août, au plus tard : délai limite pour déposer son compte de campagne auprès de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP).

Source : ministère de l'intérieur

¹ Loi n° 2018-509 relative à l'élection des représentants au Parlement européen.

2. La répartition actuelle des sièges : la France sous-représentée

La répartition des sièges au Parlement européen pour la législature 2014-2019 a été fixée par la décision 2013/312/UE du Conseil européen¹. La France dispose de 74 représentants, contre 96 pour l'Allemagne.

Après avoir envisagé plusieurs méthodes de répartition, l'Union européenne a privilégié une « *solution pragmatique* » selon les termes de Mme Danuta Maria Hübner et M. Pedro Silva Pereira, rapporteurs de la commission des affaires constitutionnelles du Parlement européen².

D'après les rapporteurs, cette solution poursuivait trois objectifs :

- diminuer de 766 à 751 le nombre de représentants au Parlement européen, pour respecter le plafond fixé par le traité sur l'Union européenne (TUE) ;

- mettre en œuvre « *autant que faire se peut le principe de proportionnalité dégressive* » ;

- **minimiser le nombre d'États perdant un ou plusieurs sièges**, suivant le principe « *personne ne gagne et personne ne perd plus d'un siège* ». Cet objectif « *répond à une logique politique claire* » mais altère les conditions de mise en œuvre de la proportionnalité dégressive.

Par rapport à la législature précédente, seuls 12 États membres ont perdu un siège au Parlement européen ; l'Allemagne en a perdu trois afin de respecter le plafond de 96 représentants fixé par le traité sur l'Union européenne. La France, qui aurait pu revendiquer quatre sièges supplémentaires, n'en a obtenu aucun.

La répartition des sièges au Parlement européen pour la législature 2014-2019 présente donc des déséquilibres majeurs, qui ne sont pas tous causés par l'application de la proportionnalité dégressive.

La France et le Royaume-Uni sont sous-représentés par rapport à l'Allemagne, dont la population stagne depuis le début des années 2000. Un député européen élu en France représente 904 408 citoyens, contre 862 420 citoyens pour un député européen élu en Allemagne³.

Pour une population comparable, les Pays-Bas sont sous-représentés face à la Roumanie ; de même pour l'Irlande face à la Slovaquie.

¹ Décision fixant la composition du Parlement européen.

² Rapport sur la composition du Parlement européen, janvier 2018.

³ Alors que, selon le principe de proportionnalité dégressive, un député européen élu en Allemagne devrait représenter plus de citoyens qu'un député européen élu en France.

La répartition actuelle des sièges au Parlement européen

États membres	Population totale	Nombre de sièges	Population représentée par député européen	Écart de représentation par rapport à la moyenne
Allemagne	82 792 351	96	862 420	- 26,41 %
Autriche	8 822 267	18	490 126	+ 28,16 %
Belgique	11 398 589	21	542 790	+ 20,44 %
Bulgarie	7 050 034	17	414 708	+ 39,22 %
Chypre	864 236	6	144 039	+ 78,89 %
Croatie	4 105 493	11	373 227	+ 45,30 %
Danemark	5 781 190	13	444 707	+ 34,82 %
Espagne	46 658 447	54	864 045	- 26,64 %
Estonie	1 319 133	6	219 856	+ 67,78 %
Finlande	5 513 130	13	424 087	+ 37,84 %
France	66 926 166	74	904 408	- 32,56 %
Grèce	10 741 165	21	511 484	+ 25,03 %
Hongrie	9 778 371	21	465 637	+ 31,75 %
Irlande	4 830 392	11	439 127	+ 35,64 %
Italie	60 483 973	73	828 548	- 21,44 %
Lettonie	1 934 379	8	241 797	+ 64,56 %
Lituanie	2 808 901	11	255 355	+ 62,57 %
Luxembourg	602 005	6	100 334	+ 85,29 %
Malte	475 701	6	79 284	+ 88,38 %
Pays-Bas	17 181 084	26	660 811	+ 3,14 %
Pologne	37 976 687	51	744 641	- 9,14 %
Portugal	10 291 027	21	490 049	+ 28,17 %
République tchèque	10 610 055	21	505 241	+ 25,95 %
Roumanie	19 530 631	32	610 332	+ 10,54 %
Slovaquie	5 443 120	13	418 702	+ 38,63 %
Slovénie	2 066 880	8	258 360	+ 62,13 %
Suède	10 120 242	20	506 012	+ 25,83 %
Royaume Uni	66 273 576	73	907 857	- 33,07 %
TOTAL	512 379 225	751	682 263	-

Source : Commission des lois du Sénat

Grille de lecture : l'Allemagne est sous-représentée par rapport à la moyenne (- 26,41 %) en application du principe de proportionnalité dégressive. En revanche, elle est surreprésentée par rapport à la France (- 32,56 %), ce qui correspond à une anomalie.

Le Gouvernement a souligné devant le Sénat les imperfections de l'actuelle répartition des sièges au Parlement européen, par la voix de l'ancienne ministre déléguée aux affaires européennes : *« je voudrais partager avec vous ma surprise, lorsque j'ai constaté, en prenant mes fonctions, que [...] le nombre de parlementaires européens français fixé en 2013 ne correspondait pas à notre poids démographique dans l'Union européenne. Je me suis même interrogée si nous avons obtenu en échange un avantage qui aurait valu que nous acceptions cette représentation insuffisante. Je ne l'ai pas trouvé »*¹.

Ce constat est également partagé par le Parlement européen, qui a pris *« acte du fait que la répartition actuelle des sièges ne respecte pas le principe de proportionnalité dégressive à plusieurs égards »*².

B. LA RÉPARTITION DES SIÈGES APRÈS LE BREXIT : CINQ SIÈGES SUPPLÉMENTAIRES POUR LA FRANCE

Le 29 mars 2017, le Royaume-Uni a notifié son intention de quitter l'Union européenne, en application de l'article 50 du TUE. Initialement, il devait se retirer le 29 mars 2019, soit deux mois avant les prochaines élections européennes.

Le départ du Royaume-Uni – qui dispose aujourd'hui de 73 députés européens – a constitué une opportunité pour **rééquilibrer la répartition des sièges** au sein du Parlement européen.

La décision 2018/937 du 28 juin 2018 du Conseil européen³ procède ainsi à une nouvelle répartition pour la législature 2019-2024, fondée sur deux principes.

En premier lieu, **46 des 73 sièges britanniques sont « mis en réserve »**. Il s'agit, à court terme, de réduire le nombre de représentants au Parlement européen, dont les effectifs passeront de 751 à 705 membres (- 5 %). À long terme, ce « réservoir » pourrait être mobilisé en cas d'élargissement de l'Union européenne à de nouveaux États.

En second lieu, **les 27 sièges restants sont redistribués à 14 États membres afin de réduire les distorsions de représentation. La France gagne cinq sièges, pour un total de 79 représentants au Parlement européen.**

Cette décision du Conseil européen met en œuvre le principe de la proportionnalité dégressive de manière plus optimale.

Certaines anomalies persistent néanmoins : malgré des évolutions démographiques défavorables, l'Union européenne n'a pas souhaité réduire le nombre de sièges de certains États membres (« effet cliquet »). À titre d'exemple, un député roumain représente moins de citoyens qu'un député hollandais, alors que la Roumanie compte plus d'habitants.

¹ Compte rendu de l'audition du 23 octobre 2018 devant la commission spéciale du Sénat chargée d'examiner le projet de loi habilitant le Gouvernement à prendre par ordonnances les mesures de préparation du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne.

² Résolution du Parlement européen du 7 février 2018 sur la composition du Parlement européen.

³ Décision fixant la composition du Parlement européen.

La répartition « post *Brexit* » des sièges au Parlement européen

États membres	Population totale	Nombre de sièges	Évolution par rapport à la précédente répartition	Population représentée par député européen	Écart de représentation par rapport à la moyenne
Allemagne	82 792 351	96	-	862 420	- 36,29 %
Autriche	8 822 267	19	+ 1	464 330	+ 26,62 %
Belgique	11 398 589	21	-	542 790	+ 14,22 %
Bulgarie	7 050 034	17	-	414 708	+ 34,46 %
Chypre	864 236	6	-	144 039	+ 77,24 %
Croatie	4 105 493	12	+ 1	342 124	+ 45,93 %
Danemark	5 781 190	14	+ 1	412 942	+ 34,74 %
Espagne	46 658 447	59	+ 5	790 821	- 24,98 %
Estonie	1 319 133	7	+ 1	188 448	+ 70,22 %
Finlande	5 513 130	14	+ 1	393 795	+ 37,77 %
France	66 926 166	79	+5	847 167	- 33,88 %
Grèce	10 741 165	21	-	511 484	+ 19,17 %
Hongrie	9 778 371	21	-	465 637	+ 26,41 %
Irlande	4 830 392	13	+ 2	371 569	+ 41,28 %
Italie	60 483 973	76	+ 3	795 842	- 25,77 %
Lettonie	1 934 379	8	-	241 797	+ 61,79 %
Lituanie	2 808 901	11	-	255 355	+ 59,65 %
Luxembourg	602 005	6	-	100 334	+ 84,14 %
Malte	475 701	6	-	79 284	+ 87,47 %
Pays-Bas	17 181 084	29	+ 3	592 451	+ 6,37 %
Pologne	37 976 687	52	+ 1	730 321	-15,42 %
Portugal	10 291 027	21	-	490 049	+ 22,56 %
République tchèque	10 610 055	21	-	505 241	+ 20,15 %
Roumanie	19 530 631	33	+ 1	591 837	+ 6,47 %
Slovaquie	5 443 120	14	+ 1	388 794	+ 38,56 %
Slovénie	2 066 880	8	-	258 360	+ 59,17 %
Suède	10 120 242	21	+ 1	481 916	+ 23,84 %
Royaume Uni	-	0	- 73	-	-
TOTAL	446 105 649	705	- 46	632 774	-

Source : Commission des lois du Sénat

Grille de lecture : l'Allemagne est sous-représentée par rapport à la moyenne (- 36,29 %), en application du principe de proportionnalité dégressive. Bien que plus peuplée, la Roumanie (+ 6,47 % par rapport à la moyenne) est surreprésentée face aux Pays-Bas (+ 6,37 %), ce qui correspond à une anomalie.

Initialement, cette nouvelle répartition des sièges au Parlement européen devait entrer en vigueur dès les élections européennes de mai 2019. Le report du *Brexit*, et donc le maintien de 73 représentants britanniques, modifie toutefois cet équilibre.

C. LE REPORT DU BREXIT ET LA PARTICIPATION DES BRITANNIQUES AUX PROCHAINES ÉLECTIONS EUROPÉENNES

1. Le report du *Brexit*

Le Royaume-Uni appartient toujours à l'Union européenne, les modalités de son retrait n'ayant pas été actées après deux ans de négociation.

Comme l'a souligné le groupe de suivi du Sénat sur le retrait du Royaume-Uni et sur la refondation de l'Union européenne, **la frontière irlandaise reste le « *nœud gordien* » des négociations¹.**

Il s'agit de concilier deux impératifs :

- respecter l'accord du Vendredi Saint (1998) en refusant le rétablissement de toute frontière physique entre la République d'Irlande et l'Irlande du Nord ;

- se prémunir contre une concurrence déloyale entre l'Union européenne et le Royaume-Uni. À terme, la frontière irlandaise deviendra en effet une frontière extérieure de l'Union européenne et les Britanniques ne bénéficieront plus de la libre circulation des personnes, des marchandises et des services.

Faute de majorité, **la Chambre des communes a rejeté à trois reprises l'accord de retrait** signé le 13 novembre 2018 entre l'Union européenne et le Royaume-Uni.

***Brexit* : les principales étapes de la négociation**

- **23 juin 2016 : consultés par référendum, 51,89 % des Britanniques s'expriment en faveur du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne ;**

- **29 mars 2017 : le Royaume-Uni notifie son intention de quitter l'Union européenne.** Conformément à l'article 50 du traité sur l'Union européenne, les négociations peuvent durer jusqu'à deux ans, sauf si les États membres décident à l'unanimité de les prolonger ;

- 19 juin 2017 : les négociations sont formellement ouvertes. L'Union européenne est représentée par M. Michel Barnier, négociateur en chef ;

- 19 juin 2017 - 15 décembre 2017 : première phase de négociation, dédiée aux droits des citoyens et des entreprises après le *Brexit* ;

¹ *Brexit : une course contre la montre, Rapport d'information n° 660 (2017-2018) fait par nos collègues Jean Bizet et Christian Cambon au nom du groupe de suivi sur le retrait du Royaume-Uni et sur la refondation de l'Union européenne.*

- 29 janvier 2018 - novembre 2018 : seconde phase de négociation, dédiée aux futures relations entre l'Union européenne et le Royaume-Uni et à la définition d'une **période de transition**. En cas d'accord, cette période de transition permettrait au Royaume-Uni de conserver l'acquis communautaire jusqu'au 31 décembre 2020, sans participer à la gouvernance de l'Union européenne ;

- **13 novembre 2018 : un accord de retrait est conclu** entre le gouvernement britannique et l'Union européenne, auquel est annexée une déclaration politique relative aux relations futures entre les parties ;

- 15 janvier et 12 mars 2019 : la Chambre des communes rejette à deux reprises l'accord de retrait ;

- 22 mars 2019 : les États membres acceptent à l'unanimité de proroger le délai du *Brexit*, qui devait prendre effet au 29 mars 2019. Ils décident que si la Chambre des communes approuve l'accord de retrait avant le 29 mars 2019, cette prorogation court jusqu'au 22 mai 2019. Dans le cas contraire, elle court jusqu'au 12 avril 2019 ;

- **29 mars 2019 : la Chambre des communes rejette une troisième fois l'accord de retrait ;**

- **10 avril 2019 : les États membres prorogent à nouveau le délai de mise en œuvre du *Brexit* (voir *infra*).**

Sur le fondement de l'article 50 du traité sur l'Union européenne, le délai de mise en œuvre du *Brexit* a été prolongé à plusieurs reprises par les États membres.

Dans sa décision du 10 avril 2019, le Conseil européen l'a prorogé jusqu'au 31 octobre 2019¹, tout en excluant de renégocier l'accord de retrait.

S'il est toujours membre de l'Union européenne au 22 mai 2019, le Royaume-Uni « sera dans l'obligation de procéder aux élections au Parlement européen conformément au droit de l'Union ». Dans le cas contraire, il quittera l'Union européenne au 31 mai 2019².

La procédure du *Brexit* reste donc particulièrement indécise.

D'une part, rien n'exclut que les États membres accordent un délai supplémentaire au Royaume-Uni, au-delà du 31 octobre 2019.

D'autre part, le Royaume-Uni peut révoquer unilatéralement sa demande de quitter l'Union européenne, cette faculté lui ayant été reconnue par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE)³. Pour les Britanniques, cette révocation pourrait poursuivre deux objectifs distincts : se maintenir dans l'Union européenne ou débiter une nouvelle procédure de retrait, en s'affranchissant de l'accord conclu le 13 novembre dernier.

¹ En cas d'accord de la Chambre des communes, le retrait du Royaume-Uni peut également intervenir avant le 31 octobre 2019.

² Décision du Conseil européen prorogeant le délai au titre de l'article 50, paragraphe 3, du traité sur l'Union européenne.

³ Cour de justice de l'Union européenne, 10 décembre 2018, Wightman e.a. / Secretary of State for Exiting the European Union, affaire C-621/18.

2. Dans l'attente du *Brexit* : le maintien de la répartition actuelle des sièges au Parlement européen

Les Britanniques participeront aux élections européennes de mai 2019, comme l'a confirmé la Première ministre Theresa May.

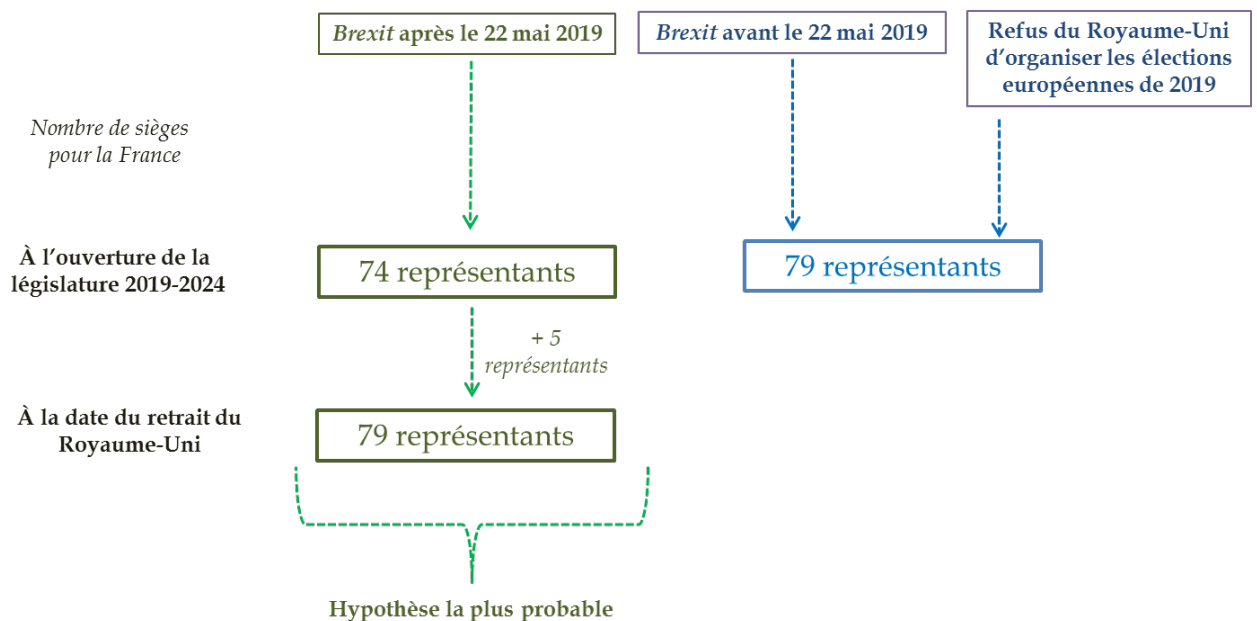
Le Conseil européen a anticipé cette situation dans sa décision du 28 juin 2018¹. D'application directe, elle prévoit de maintenir la répartition actuelle des sièges au Parlement européen (législature 2014-2019) « jusqu'à ce que le retrait du Royaume-Uni de l'Union produise ses effets juridiques ».

La France disposera donc de :

- 74 représentants au Parlement européen jusqu'au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne ;

- cinq sièges supplémentaires (soit un total de 79 représentants) à compter de ce retrait.

Les conséquences du *Brexit* sur le nombre de représentants français au Parlement européen



Source : Commission des lois du Sénat

¹ Décision fixant la composition du Parlement européen.

II. LE PROJET DE LOI : PRENDRE ACTE DU REPORT DU BREXIT DANS L'OPTIQUE DES PROCHAINES ÉLECTIONS EUROPÉENNES

A. LA NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

Certes, l'Union européenne est seule compétente pour répartir les sièges de représentants au Parlement européen. **La décision 2018/937 du Conseil européen du 28 juin 2018¹ est d'ailleurs d'application directe**, les États membres ne disposant d'aucune marge de manœuvre en cette matière.

Toutefois, « ni cette décision, ni l'acte électoral européen, ni la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 ne fixent le mode de désignation des représentants supplémentaires dont l'entrée en fonction sera différée »².

Treize autres États membres se trouvent dans la même situation que la France, le nombre de leurs représentants au Parlement européen ayant vocation à augmenter après le retrait du Royaume-Uni.

Les mesures prises dans les autres États membres

Plusieurs autres États membres ont d'ores et déjà pris des dispositions de droit interne pour tirer les conséquences du report du *Brexit*. **Certains ont dû réformer leur loi électorale ; d'autres se sont limités à modifier des dispositions à caractère réglementaire.**

- Modification des lois électorales

À l'issue du *Brexit*, **les Pays-Bas** disposeront de trois sièges supplémentaires au Parlement européen. Conformément à la loi électorale du 4 décembre 2018, ces trois sièges seront attribués en fonction des résultats des prochaines élections européennes, sans nécessité d'organiser un nouveau scrutin.

De même, **l'Irlande** a modifié son *European elections parliament act* en 2019 : elle a réparti ses deux sièges supplémentaires entre deux circonscriptions³, celle de Dublin et celle du Sud. Elle a prévu que « *le dernier élu de chacune de ces deux circonscriptions ne siègera au Parlement européen qu'à compter de la date qui sera fixée par le Parlement irlandais* »⁴.

- Modification de dispositions réglementaires

Après le *Brexit*, **l'Espagne** disposera de cinq sièges supplémentaires au Parlement européen. Le 1^{er} avril 2019, son Gouvernement a adopté un *Real Decreto* confiant à la commission électorale le soin de répartir ces sièges supplémentaires, en fonction des résultats des prochaines élections européennes.

De même, **l'Italie** a adapté son mode de scrutin par voie réglementaire afin de pourvoir ses trois sièges supplémentaires.

¹ Décision fixant la composition du Parlement européen.

² Exposé des motifs du projet de loi.

³ L'Irlande comptant, au total, trois circonscriptions électorales pour l'élection de ses représentants au Parlement européen.

⁴ Étude d'impact du projet de loi, p. 8.

Au regard de l'article 34 de la Constitution¹, le législateur français doit intervenir avant les prochaines élections européennes pour :

- sécuriser le mode de désignation des cinq députés européens supplémentaires, qui entreront en fonction après le *Brexit* ;
- préciser leur statut juridique entre leur élection et leur entrée au Parlement européen.

B. UNE « LISTE COMPLÉMENTAIRE » DE REPRÉSENTANTS FRANÇAIS AU PARLEMENT EUROPÉEN

1. L'attribution des cinq sièges supplémentaires

Le projet de loi tend à préciser le mode d'attribution des cinq sièges supplémentaires de député européen.

Dans sa version issue des travaux de l'Assemblée nationale, il dispose que ces sièges sont ceux « *qui n'auraient pas été attribués si la France avait conservé 74 sièges au Parlement européen pour la législature 2019-2024* ».

La rédaction retenue par l'Assemblée nationale, résultant d'un amendement de sa commission des lois à l'issue d'un travail de concertation préalable effectué avec votre rapporteur, paraît plus lisible que le projet de loi initial², notamment parce qu'elle mentionne explicitement le nombre de sièges à pourvoir.

Mode d'attribution des cinq sièges supplémentaires de représentants français au Parlement européen

Comme le confirme l'étude d'impact, la répartition des cinq sièges supplémentaires au Parlement européen s'organiserait en **trois étapes** :

- **dans un premier temps, 79 sièges seraient répartis entre les listes de candidats**, selon la règle de la plus forte moyenne prévue à l'article 3 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 précitée. Si plusieurs listes obtenaient la même moyenne pour l'attribution du dernier siège, celui-ci reviendrait à la liste ayant recueilli le plus grand nombre de suffrages et, en cas d'égalité, à celle dont la moyenne d'âge est la moins élevée ;

- **dans un deuxième temps, 74 sièges seraient répartis entre les listes de candidats**, selon les mêmes modalités. Les candidats correspondants entreraient au Parlement européen dès le début de la législature 2019-2024 ;

- **dans un troisième temps, les cinq sièges supplémentaires seraient attribués en faisant la différence entre la répartition à 74 sièges, d'une part, et celle à 79 sièges, d'autre part**. Les candidats correspondants entreraient au Parlement européen à compter du retrait du Royaume-Uni.

¹ Article selon lequel « la loi fixe [...] les règles concernant [...] le régime électoral des assemblées parlementaires ».

² Dans sa version initiale, le projet de loi disposait : « les sièges supplémentaires sont les sièges qui n'auraient pas été attribués si la composition du Parlement européen pour la législature 2019-2024 avait été celle prévue à l'article 3 de la décision 2013/312/UE du Conseil européen ».

Comme l'indique le Conseil d'État, cette méthode de répartition des sièges supplémentaires a « *le mérite de neutraliser les possibles difficultés liées à d'éventuelles égalités pour l'attribution des derniers sièges* »¹.

Elle évite également d'organiser de nouvelles élections européennes et donc de rappeler aux urnes plus de 47 millions d'électeurs pour élire cinq députés européens supplémentaires.

2. Le rôle de la commission nationale de recensement des votes

Conformément à l'article 22 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 précitée, **la commission nationale de recensement des votes** proclame les résultats des élections européennes, au plus tard le jeudi qui suit le jour du scrutin.

Pour les élections européennes de 2019, elle indiquerait :

- **les noms des 74 députés européens entrant en fonction dès le début de la législature 2019-2024** (droit en vigueur) ;

- **mais également la « liste complémentaire » des cinq députés européens supplémentaires**, dont le mandat débiterait à compter du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne (projet de loi).

D'après le Conseil d'État, la commission nationale de recensement des votes « *présente toutes les garanties d'indépendance requises* » pour procéder à la répartition des sièges et désigner les cinq députés européens supplémentaires².

Composition de la commission nationale de recensement des votes

Cette commission comprend **cinq membres** :

- un conseiller d'État, désigné par l'assemblée générale du Conseil d'État ;
- un conseiller à la Cour de cassation, désigné par l'assemblée générale de la Cour de cassation ;
- un conseiller maître à la Cour des comptes, désigné par la chambre du conseil de la Cour des comptes ;
- deux magistrats de l'ordre administratif ou judiciaire, désignés par les trois membres susmentionnés.

Les fonctions de président de la commission sont assurées par le conseiller d'État.

¹ Avis n° 397648 du 18 avril 2019 sur le projet de loi.

² Avis n° 397648 précité.

C. LE STATUT DES DÉPUTÉS EUROPÉENS SUPPLÉMENTAIRES

1. Un statut de suivant de liste

La situation des cinq députés européens supplémentaires est « *particulièrement singulière* » : elle « *entraîne une entrée en fonction différée pour une durée indéterminée* »¹, qui dépendra de l'évolution des négociations entre l'Union européenne et le Royaume-Uni.

Le projet de loi initial reprenait les termes de la décision du Conseil européen du 28 juin 2018² : il prévoyait que ces députés européens supplémentaires entreraient en fonction à la « *date à laquelle le retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne produit[a] ses effets juridiques* ».

Pour plus de clarté, nos collègues députés ont privilégié une formulation plus ramassée mentionnant uniquement « *la date de retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne* ». Cette formulation s'inspire directement de la loi n° 2019-30 du 19 janvier 2019³.

Lors de leur entrée en fonction, les cinq députés européens supplémentaires devraient **respecter les critères d'éligibilité** fixés par l'article 5 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 précitée. À titre d'exemple, des citoyens placés sous tutelle ou curatelle seraient dans l'incapacité d'intégrer le Parlement européen.

Dans l'attente du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne, les cinq députés européens supplémentaires seraient **assimilés à des suivants de liste**, ce qui implique deux conséquences.

D'une part, **les droits et obligations attachés à la qualité de membre du Parlement européen ne leur seraient pas opposables avant leur entrée en fonction**. Ainsi, ils ne bénéficieraient d'aucune indemnité ni d'aucune immunité parlementaire.

D'autre part, **ces cinq députés européens supplémentaires pourraient être appelés à siéger au Parlement européen avant le *Brexit*, pour pourvoir un siège devenu vacant pour quelque cause que ce soit**⁴. Dans cette hypothèse, « *le siège de représentant en attente d'entrée en fonction serait [...] pourvu par le premier suivant de liste non élu* ».

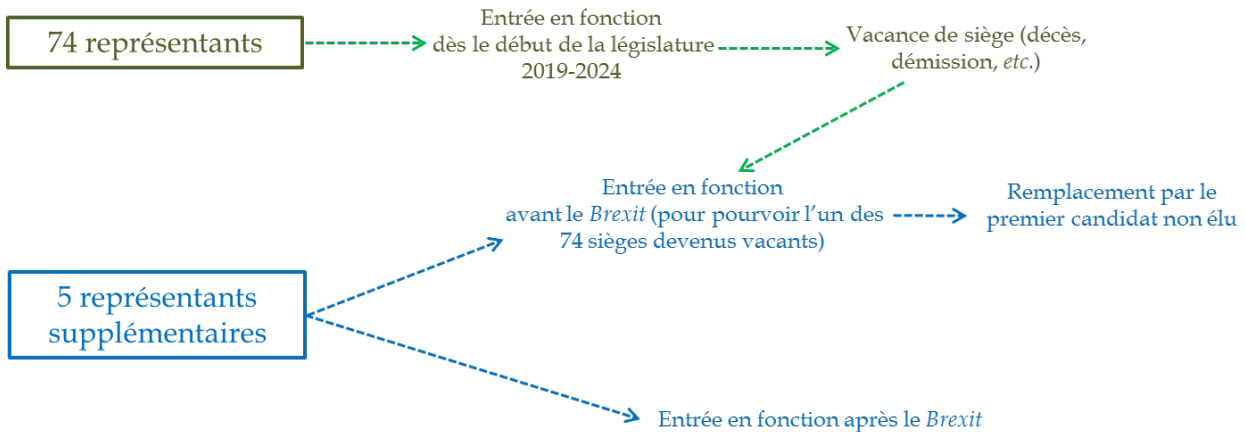
¹ Étude d'impact du projet de loi, p. 8.

² Décision 2018/937 fixant la composition du Parlement européen.

³ Loi habilitant le Gouvernement à prendre par ordonnances les mesures de préparation au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne.

⁴ Décès d'un député européen en fonction, démission, inéligibilité à la suite d'une condamnation pénale, etc.

Entrée en fonction des représentants français au Parlement européen



Source : Commission des lois du Sénat

2. Les précisions apportées concernant les incompatibilités

Dans son avis sur le projet de loi, le Conseil d'État a précisé que les incompatibilités ne seraient pas applicables aux cinq députés européens supplémentaires « *avant qu'ils n'exercent effectivement leur mandat* »¹.

Le régime des incompatibilités

Les incompatibilités correspondent à l'interdiction de cumuler un mandat électif, d'une part, et un autre mandat ou une autre fonction, d'autre part. Elles visent à garantir l'indépendance des élus et à prévenir les conflits d'intérêts.

Certaines incompatibilités sont directement fixées par l'**acte électoral du 20 septembre 1976**². À titre d'exemple, les représentants au Parlement européen ne peuvent pas exercer de fonction gouvernementale ni être membres de la Commission européenne.

En complément, les États membres peuvent astreindre leurs représentants à d'autres incompatibilités. La **loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 précitée** prévoit ainsi quatre catégories d'incompatibilité pour les représentants français.

- Les incompatibilités avec des fonctions publiques non électives

Une activité de fonctionnaire est incompatible avec le mandat de député européen. En pratique, les fonctionnaires sont placés en disponibilité d'office et sont réintégré dans leur administration à l'issue de leur mandat.

- Les incompatibilités avec des activités professionnelles dans le secteur privé

Un représentant français au Parlement européen a l'interdiction d'exercer certaines professions dans le secteur privé. À titre d'exemple, il ne peut pas être le directeur général d'une entreprise nationale.

¹ Avis n° 397648 du 18 avril 2019 sur le projet de loi.

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

- Les incompatibilités patrimoniales

De même, un représentant français n'est pas autorisé à détenir le contrôle capitalistique de certaines entreprises, notamment lorsqu'il s'agit de sociétés de conseil.

- Les incompatibilités avec d'autres mandats électifs

Depuis 2014¹, un représentant français au Parlement européen a l'interdiction d'exercer un **mandat exécutif local** (maire, président d'un conseil départemental, président du conseil d'administration d'un établissement public local, etc.).

En outre, il ne peut pas détenir plus d'un **mandat non exécutif local** (conseiller municipal dans une commune de 1 000 habitants et plus, conseiller départemental, etc.).

La plupart de ces incompatibilités ne soulèvent pas de difficultés pour les cinq députés européens supplémentaires. À compter de leur entrée en fonction, ils devraient y mettre fin² :

- dans les trente jours, s'agissant des incompatibilités avec des fonctions publiques non électives et avec des activités professionnelles dans le secteur privé ;

- ou dans les trois mois, en ce qui concerne les incompatibilités patrimoniales.

L'application des incompatibilités avec les autres mandats électifs est plus délicate.

Conformément à l'article 6-3 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 précitée, les cinq députés européens supplémentaires devraient y mettre fin « *au plus tard le trentième jour qui suit la proclamation des résultats* ». À défaut, le mandat acquis à la date la plus ancienne prendrait fin de plein droit.

Or, les députés européens supplémentaires pourraient entrer en fonction plusieurs mois après le 30 mai 2019, date de proclamation des résultats.

¹ Loi n° 2014-126 du 14 février 2014 interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de représentant au Parlement européen.

² Article 6 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 précitée.

L'incompatibilité avec d'autres mandats électifs : un exemple fictif

Un candidat aux élections européennes de 2019 est élu en tant que **député européen supplémentaire**. Il entrera en fonction à compter du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne.

La commission nationale de recensement des votes proclame les résultats des élections européennes le 30 mai 2019.

Le retrait du Royaume-Uni étant de nouveau reporté, ce candidat se présente aux élections municipales de mars 2020 et est **élu maire**.

Le Royaume-Uni quitte finalement l'Union européenne au 1^{er} janvier 2021. Le candidat est appelé à siéger au Parlement européen et doit donc **démissionner de son mandat de maire**, acquis antérieurement.

En l'état du droit¹, ce candidat devra mettre fin à l'incompatibilité dans un délai de trente jours à compter de la proclamation des résultats des élections européennes, soit jusqu'au 29 mai 2019. Cette disposition serait toutefois **inapplicable**, le candidat ayant acquis son mandat de maire postérieurement, en mars 2020.

L'Assemblée nationale a donc souhaité préciser les modalités d'application de cette incompatibilité aux cinq députés européens supplémentaires.

En concertation avec votre rapporteur, l'amendement de Mme Coralie Dubost, rapporteur de la commission des lois de l'Assemblée nationale, s'inspire de l'article 24 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 précitée, applicable aux suivants de liste appelés à pourvoir un siège vacant.

S'ils se trouvent dans une situation d'incompatibilité entre plusieurs mandats électifs, **les députés européens supplémentaires disposeraient de trente jours à compter de leur entrée en fonction au Parlement européen pour y mettre fin².**

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION : ADOPTER LE PROJET DE LOI POUR GARANTIR LE BON DÉROULEMENT DES PROCHAINES ÉLECTIONS EUROPÉENNES

A. AGIR À MOINS DE DEUX SEMAINES DU SCRUTIN

Suivant son rapporteur, votre commission a adopté le projet de loi sans modification afin de garantir le bon déroulement des prochaines élections européennes.

¹ Article 6-3 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 précitée.

² À défaut, le mandat acquis à la date la plus ancienne prendrait fin de plein droit.

Certes, le calendrier est particulièrement contraint : le Sénat est appelé à se prononcer sur ce texte moins de deux semaines avant le scrutin, en pleine campagne électorale.

Plus généralement, il n'est **jamais recommandé de modifier des règles électorales quelques semaines avant une échéance électorale.**

Lors de l'examen de la proposition de loi visant à clarifier diverses dispositions du droit électoral¹, votre commission a d'ailleurs acté la tradition républicaine selon laquelle les règles électorales ne sont pas modifiées moins d'un an avant le scrutin.

Souvent respectée, cette tradition ne constitue toutefois pas un principe de valeur constitutionnelle². À titre d'exemple, les règles des élections cantonales de mars 2008 ont été modifiées quelques semaines avant le scrutin.

En l'espèce, il s'agit de **répondre à une situation atypique** : les Britanniques participeront aux prochaines élections européennes alors qu'ils ont vocation à quitter l'Union.

De même, des députés européens supplémentaires seront élus dès le 26 mai 2019 mais n'entreront en fonction qu'après le retrait du Royaume-Uni, dont la date reste incertaine.

Une telle situation paraissait difficile à anticiper :

- Mme Theresa May, Première ministre britannique, a longtemps assuré que son pays ne participerait pas aux prochaines élections européennes, notamment lors de son discours de Florence (22 septembre 2018) ;

- le dernier report du *Brexit* date du 10 avril dernier, il y a tout juste un mois.

Dans le silence des textes européens, la France doit préciser le mode de désignation des députés européens supplémentaires ainsi que leur statut.

Le Parlement a déjà démontré son esprit de responsabilité face au *Brexit* en habilitant le Gouvernement à légiférer par ordonnances pour prendre diverses mesures d'urgence³.

Le Gouvernement a publié six ordonnances dans ce cadre, notamment pour aménager les postes-frontières ou pour régulariser la situation des Britanniques vivant en France.

¹ Proposition de loi n° 385 (2018-2019), adoptée par votre commission le 10 avril 2019. Débuté le 2 mai dernier, son examen en séance publique n'a pas encore été achevé.

² Conseil constitutionnel, 21 février 2008, Loi facilitant l'égal accès des femmes et des hommes au mandat de conseiller général, décision n° 2008-563 DC.

³ Loi n° 2019-30 du 19 janvier 2019 habilitant le Gouvernement à prendre par ordonnances les mesures de préparation au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne.

Les ordonnances prises pour préparer le *Brexit*

Ordonnance	Date	Principaux objectifs
Ordonnance n° 2019-36	23 janvier 2019	Déroger au droit de l'urbanisme et de l'environnement pour réaliser des travaux en urgence à la frontière franco-britannique
Ordonnance n° 2019-48	30 janvier 2019	Sécuriser les exportations vers le Royaume-Uni de produits liés à la défense
Ordonnance n° 2019-75	6 février 2019	Préciser les règles applicables aux systèmes de règlement interbancaire et au contrôle prudentiel
Ordonnance n° 2019-76	6 février 2019	Sécuriser la situation des Britanniques vivant en France
Ordonnance n° 2019-78	6 février 2019	Préciser le droit applicable au transport routier de personnes et de marchandises
Ordonnance n° 2019-96	13 février 2019	Étendre au tunnel sous la Manche les missions de l'établissement public de sécurité ferroviaire (EPSF)

Source : Commission des lois du Sénat

B. ADAPTER, À LA MARGE, LES RÈGLES DE SCRUTIN

Le projet de loi ne modifierait qu'à la marge le mode de scrutin des prochaines élections européennes.

Comme l'indique le Conseil d'État, il n'est **pas de nature à remettre en cause la sincérité et la bonne organisation des élections européennes**, « dès lors que ses dispositions n'ont ni pour objet ni pour effet de modifier les règles applicables en matière de propagande, de dépenses électorales ou d'opérations de vote »¹.

De même, **le projet de loi n'affecterait pas les déclarations de candidature** - qui comportent déjà 79 noms² - et ne créerait aucune contrainte matérielle pour les candidats.

*

* *

Votre commission des lois a adopté le projet de loi **sans modification.**

¹ Avis n° 397648 du 18 avril 2019 sur le projet de loi.

² En application de l'actuel article 9 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 précitée.

EXAMEN EN COMMISSION

MERCREDI 15 MAI 2019

M. Alain Richard, rapporteur. – Le projet de loi vise à prendre en considération deux actes de l'Union européenne : d'une part, la récente décision du Conseil européen reportant le Brexit, et ayant pour conséquence que la répartition des sièges restera celle issue d'un précédent acte du Conseil européen de 2013, d'autre part, assurer l'application d'un acte du même Conseil de juin 2018 qui renvoie aux législations nationales le soin de déterminer comment des élus supplémentaires pourront entrer en fonction lorsque le Brexit sera effectivement constaté et que les eurodéputés britanniques quitteront le Parlement européen. Il vise donc à adapter les dispositions de la loi du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen, qui n'est pas intégrée au code électoral. Le Gouvernement a fait ce choix par sécurité juridique ; il faut évidemment que le projet de loi soit adopté avant les prochaines élections européennes.

Ce projet de loi à article unique précise donc les modalités de l'entrée en fonction différée de cinq députés européens, selon une rédaction modifiée avant-hier à l'Assemblée nationale. Un premier échange entre rapporteurs a permis de fixer les choses : la commission nationale de recensement appliquera la proportionnelle aux listes pour les 74 premiers sièges, les députés concernés étant proclamés élus. Puis elle refera l'opération pour 79 sièges, faisant apparaître cinq personnes supplémentaires, qui seront placées dans un statut analogue à celui des suivants de liste, sauf qu'ils entreront en fonction à compter du Brexit. Nous avons veillé, avec mon collègue rapporteur à l'Assemblée nationale, à ce que cet article soit libellé clairement, car il est vraisemblable que le Brexit intervienne en plusieurs échéances. Celle qui nous intéresse est celle de fin du partage de souveraineté, mentionnée à l'article 50 du traité sur l'Union européenne.

Le Conseil d'État a pu observer qu'il fallait appliquer à ces cinq personnes les règles d'incompatibilité comme elles le sont aujourd'hui aux suivants de liste. La situation d'incompatibilité sera donc constatée le jour de leur entrée en fonction. Si des vacances étaient constatées avant celle-ci, ces personnes joueraient le rôle de remplaçant dans les conditions de droit commun.

Compte tenu du délai, l'Assemblée nationale s'est prononcée à une large majorité en quelques jours. Si nous ne votions pas son texte conforme, nous créerions une petite complication supplémentaire...

M. Christophe-André Frassa. – Ce serait drôle !

M. Alain Richard, rapporteur. – Compte tenu de l'urgence, ce texte fait l'objet d'une procédure très accélérée ; si le Conseil constitutionnel est saisi, il est à espérer qu'il puisse lui-même se prononcer avant le 26 mai.

M. Jean Louis Masson. – Je ne peux pas être d'accord avec notre rapporteur sur la nécessité de se prononcer en urgence. Si urgence il y a, c'est parce que le Gouvernement n'a pas fait son travail dans les temps. On ne peut pas traîner autant et ensuite venir pleurer misère ! Ce type d'argument n'est pas recevable. Je veux bien qu'il y ait urgence s'il s'agit de traiter les conséquences d'un incendie à Notre-Dame qu'on ne pouvait pas prévoir. Mais concernant ce qui nous occupe aujourd'hui, je soulevais déjà la problématique en décembre dernier ! Mme Loiseau, égale à elle-même, m'avait alors répondu que tout était bétonné. Je veux bien que Mme Loiseau dise n'importe quoi, mais ce n'est pas une raison pour tout accepter !

Le président de notre commission est généralement sourcilieux de la constitutionnalité des textes ou des amendements. Je m'étonne qu'il ne dise rien sur ce texte qui viole pourtant délibérément la Constitution ! L'article 55 de la Constitution prévoit en effet que les traités ont une autorité supérieure à celle des lois. Or selon l'article 14 du traité sur l'Union européenne, la répartition des sièges au Parlement européen doit être « dégressivement proportionnelle » ; cette terminologie est très claire et explicite.

M. Alain Richard, rapporteur. – Vous aviez une position contraire il y a trois mois lorsque vous critiquiez la proportionnelle dégressive...

M. Jean Louis Masson. – Mais Mme Loiseau a préféré pratiquer la politique de l'autruche en mettant la tête dans le sable. Nous étions déjà hors des clous avec l'ancienne répartition, la France étant spoliée d'un certain nombre de sièges par rapport à l'Allemagne.

Mais si l'on se fonde sur les chiffres actuels de la population, chiffres utilisés par l'Union européenne elle-même, et donc incontestables, la France a gagné depuis l'établissement de cette règle plus d'habitants que l'Allemagne, ce qui aggrave le problème. L'Allemagne a un eurodéputé pour 854 800 habitants, alors que la France en a un pour 900 800 ! C'est scandaleux !

Tout le monde fait semblant d'ignorer le problème, mais nous sommes en train d'entériner quelque chose qui n'est pas conforme à la Constitution, puisque non conforme au traité de Lisbonne. Le Conseil d'État n'a pas soulevé cette difficulté. Mme Loiseau m'avait répondu, alors qu'il était encore temps de rattraper les choses : si les Anglais ne sont pas partis lors des élections européennes, la répartition des sièges sera revue. Évidemment, rien n'a été revu, et elle le savait très bien ; c'était très clair dans les délibérations du Conseil européen de juin dernier. Elle a donc menti délibérément...

M. Jean-Yves Leconte. – Nous sommes tous attachés à cette tradition républicaine, que notre rapporteur a inscrite dans une proposition de loi, selon laquelle on ne change pas les modalités d’une élection lorsque celle-ci est si proche dans le temps. Était-ce prévisible ? Peut-être, mais nous étions en pleine négociation, et prévoir ce genre de cas aurait pu la fausser. Pour faire fonctionner les institutions avec la Grande-Bretagne, le Parlement européen doit bien pouvoir être constitué... Ce n’est pas si simple, même si cela se conçoit facilement : il faudra, une fois que la Grande-Bretagne sera partie, avoir les mêmes élus que nous aurions eu si elle était partie en mars dernier.

Je profiterai demain du débat pour évoquer la question du double droit de vote des ressortissants européens. L’interprétation faite par le ministère de l’Europe et des affaires étrangères pour interdire le droit de vote au consulat à tous ceux qui se seraient inscrits sur les listes électorales de leur pays de résidence est plus que limite. J’interrogerai le ministre de l’intérieur sur ce sujet en comptant sur votre soutien, monsieur le rapporteur.

Mme Muriel Jourda. – Le texte indique que l’entrée en fonction de ces élus complémentaires aura lieu à la sortie de la Grande-Bretagne de l’Union européenne. Mais le rapporteur a évoqué plusieurs dates. Pourriez-vous nous avoir des explications complémentaires ?

M. Alain Richard, rapporteur. – Je suis d’accord avec M. Leconte sur la problématique des électeurs ressortissants européens. Dans ma commune, nous avons dû évoquer concrètement cette question avec les présidents de bureau de vote, car des électeurs qui croient en toute bonne foi avoir le droit de vote ici découvriront, le soir du scrutin, qu’ils ne l’ont plus.

La question de la date du retrait du Royaume-Uni était assez imprécise dans le texte initial. L’article 50 du traité sur l’Union européenne a pour conséquence la suppression radicale de toute relation entre la nation sortante et l’Union européenne. Mais si un accord est signé – et tout porte à croire que ce soit celui issu des négociations de 2018 – cela entraînera des dates différenciées en fonction des conséquences économiques et financières qui en découleront. Mais il n’y aura qu’une seule date en ce qui concerne le partage de souveraineté, et donc la participation du Royaume-Uni aux institutions de l’Union européenne.

Nous nous calons sur cette échéance : le texte de l’Assemblée nationale prend comme référence la « date de retrait du Royaume-Uni de l’Union européenne ». Il sera sans doute utile de faire confirmer cette interprétation par le Gouvernement.

Je partage le fait central soulevé par M. Masson. Si l’on avait appliqué la proportionnalité pure, cela aurait conduit plusieurs nations à n’avoir qu’un seul député, leur interdisant donc une représentation pluraliste. La règle de la proportionnalité dégressive, déjà prévue depuis

longtemps dans le droit de l'Union européenne, a été confirmée pour le Parlement européen. Cela a entraîné une surreprésentation des petits pays, mais a abouti à une moindre proportionnalité pour les plus grands pays.

Ce système s'appliquait sur la base d'une décision du Conseil européen. À la suite de la réunification allemande, ce sujet a fait l'objet de vives tensions entre l'Allemagne et la France lors de la négociation du traité de Nice. Le Président de la République Jacques Chirac avait annoncé son objectif d'obtenir le maintien de la parité de représentation en nombre de sièges entre les deux pays, alors que l'écart entre les deux populations était de 25 %. Il n'y est pas parvenu.

La représentation retenue marquait une inflexion de la règle de la proportionnalité dégressive. L'Allemagne a obtenu davantage de sièges qu'elle n'aurait dû en avoir. En 2013, une réduction du nombre de sièges a été décidée pour les élections européennes de 2014, mais ce système a perduré. La décision de juin 2018, qui fixe le nouveau nombre de sièges, a permis de compenser partiellement cet écart : l'Allemagne reste à 96 sièges, alors que la France passe de 74 à 79 sièges. Le Conseil constitutionnel a déjà tranché ce point : il prend en compte le fait qu'un texte, même s'il n'institue pas une égalité optimale de représentation, aille dans le sens d'une réduction des différences.

Durant la période provisoire jusqu'au Brexit, la répartition des sièges résultant de l'accord de 2013 sera maintenue : l'Allemagne aura 96 sièges, et la France 74. Le Gouvernement n'a pas fait preuve de paresse : à la suite de la décision actant le report du Brexit le 10 avril dernier, il a déposé le projet de loi sur le bureau de l'Assemblée nationale le 24 avril. Nous pouvons statuer sur le sujet, mais, monsieur Masson, vous pourrez saisir le Conseil constitutionnel si vous trouvez 59 autres collègues pour vous soutenir. Je n'ai guère de doute sur le sens de sa décision, mais il est exact que la règle de la proportionnalité dégressive en faveur des plus petits pays n'est pas appliquée de façon optimale.

EXAMEN DES ARTICLES

Articles additionnels avant l'article unique

M. Alain Richard, rapporteur. – Je commencerai par présenter le champ normatif du projet de loi. Il me semble que nous pouvons considérer comme recevable tout amendement portant sur le mode de désignation des cinq députés européens supplémentaires et leur statut juridique, ainsi que sur le mode de scrutin et les conditions de dépôt des candidatures pour les élections européennes.

En revanche, les amendements n'entrant pas dans ce champ pourraient être considérés comme des « cavaliers » et être irrecevables en application de l'article 45 de la Constitution. Il en va ainsi, par exemple, des

amendements portant sur le financement de la vie politique, la propagande électorale, et les règles d'inéligibilité.

M. Philippe Bas, président. – C'est ainsi que nous allons procéder.

M. Alain Richard, rapporteur. – L'amendement **COM-1** vise à remplacer, pour les élections européennes, le scrutin proportionnel à la plus forte moyenne par le plus fort reste. L'avis est défavorable. Je rappelle que la règle de la plus forte moyenne est utilisée par la grande majorité des scrutins. Il n'est pas de bonne méthode de changer de mode de scrutin maintenant.

M. Jean Louis Masson. – Je ne me fais pas d'illusion sur le sort de cet amendement.

Concernant la répartition des sièges au Parlement européen, je veux faire remarquer qu'après la réunification allemande, le traité de Lisbonne a permis de clarifier les règles du jeu. Les dispositions du traité s'appliquent au Conseil européen, qui ne peut pas décider de les changer.

Je ne peux saisir seul directement le Conseil constitutionnel, mais je ferai en sorte qu'une question préalable de constitutionnalité soit posée sur ce texte – même si je sais d'avance que je perdrai... On le sait, les positionnements de la justice n'ont pas toujours à voir avec la cohérence juridique.

*L'amendement **COM-1** n'est pas adopté.*

M. Alain Richard, rapporteur. – Les amendements **COM-2** et **COM-3** portent sur les conditions dans lesquelles les établissements bancaires accordent des crédits aux candidats. Ils n'ont aucun lien, même indirect, avec le projet de loi. Ces amendements me semblent irrecevables au titre de l'article 45 de la Constitution.

M. François Bonhomme. – On se souvient de l'engagement du Gouvernement de créer une banque de la démocratie, qui est resté à quai... Les amendements soulèvent une véritable question. Le passage à une circonscription unique a donné lieu à une floraison de listes : elles sont au nombre de 34, soit 2 686 candidats, tous plus anonymes les uns que les autres hormis les têtes de liste. Si on facilitait l'accès au crédit, nous aurions encore davantage de listes ! Une telle masse de candidats anonymes, qui paralyserait le choix des électeurs, constituerait un dévoiement de la démocratie.

M. Jean Louis Masson. – Je ne peux accepter cet argument. Pour avoir moins de candidats, il suffit de rétablir le suffrage censitaire... Ce sera l'argent qui permettra de faire la sélection et d'organiser la démocratie !

*Les amendements **COM-2** et **COM-3** sont déclarés irrecevables au titre de l'article 45 de la Constitution.*

M. Alain Richard, rapporteur. – Lors de la réforme de la loi électorale de 2018 sur les élections européennes, j’avais émis l’hypothèse que nous pourrions nous retrouver avec 30 ou 40 listes de candidats. Nous y voilà !

Il faudrait instaurer un système de filtrage. Dans la plupart des pays de l’Union européenne, une liste ne peut être présentée que si elle recueille les signatures d’un certain nombre de citoyens. Il est fort probable que 6 à 10 des 34 listes n’imprimeront même pas leurs bulletins de vote ! Il faudra en titrer les conséquences et réfléchir à un test de représentativité minimale. La surabondance de listes est un facteur négatif.

M. Philippe Bas, président. – Pour revenir sur le débat précédent, j’informe la commission que nous auditionnerons le 29 mai prochain le médiateur du crédit aux candidats et aux partis politiques.

M. Alain Richard, rapporteur. – Les amendements **COM-4** et **COM-5** visent à définir les conditions dans lesquelles l’État distribue la propagande électorale. Ils ne présentent aucun lien, même indirect, avec le projet de loi. Ils me semblent donc irrecevables sur le fondement de l’article 45 de la Constitution.

*Les amendements **COM-4** et **COM-5** sont déclarés irrecevables au titre de l’article 45 de la Constitution.*

M. Alain Richard, rapporteur. – L’amendement **COM-8** tend à réduire les possibilités de régulariser les listes de candidats aux élections européennes. Pour éviter les listes falsifiées, nous avons rendu obligatoire la mention manuscrite de toute déclaration de candidature. Il existe parallèlement un délai de régularisation pour les listes n’ayant pas, au moment du délai limite, toutes ces signatures. Cette facilité vient de jouer pour la 34^e liste de candidats aux prochaines élections européennes. Je rappelle que cette possibilité de régularisation existe pour toutes les élections, notamment municipales. L’avis est défavorable.

M. Jean Louis Masson. – Avec ce système, on en vient à repêcher des listes huit jours après l’expiration du délai limite de dépôt ! On peut comprendre qu’une possibilité de régularisation existe pour éviter qu’une même personne soit candidate sur deux listes différentes ; en revanche, le délai de régularisation ne devrait pas être appliqué en cas de candidatures douteuses.

Il est ainsi possible d’indiquer le nom d’une personne sur une liste, avant de le changer par celui d’une autre personne durant le délai de régularisation... Mais alors, fixer un délai limite n’a plus de sens ! Il suffit d’inscrire n’importe quel nom pour gagner huit jours.

Je propose de limiter cette possibilité de régularisation aux irrégularités légères.

*L’amendement **COM-8** n’est pas adopté.*

Article unique

M. Alain Richard, rapporteur. – L’avis est défavorable sur l’amendement **COM-6** qui supprimerait l’article unique du projet de loi.

L’amendement COM-6 n’est pas adopté.

M. Alain Richard, rapporteur. – L’amendement **COM-7** vise à élire les cinq députés européens supplémentaires suivant la méthode du plus fort reste. L’avis est défavorable, la méthode de la plus forte moyenne étant utilisée pour les élections européennes.

L’amendement COM-7 n’est pas adopté.

M. Alain Richard, rapporteur. – L’avis est également défavorable sur l’amendement **COM-10**, qui supprimerait la précision relative au mode de répartition des cinq sièges supplémentaires.

L’amendement COM-10 n’est pas adopté.

M. Alain Richard, rapporteur. – L’amendement **COM-9** réduirait les possibilités de régularisation des listes de candidats. Comme précédemment, avis défavorable.

L’amendement COM-9 n’est pas adopté.

M. Alain Richard, rapporteur. – On ne peut pas remettre en cause une décision résultant d’un accord des chefs d’État et de gouvernement de l’Union européenne. L’avis est défavorable sur l’amendement **COM-11**, de même qu’aux amendements **COM-12** et **COM-13**

Les amendements COM-11, COM-12 et COM-13 ne sont pas adoptés.

Article additionnel après l’article unique

M. Alain Richard, rapporteur. – L’amendement **COM-17** concerne les affiches électorales. Avec 34 listes, certaines communes manquent de panneaux.

Je suis admiratif devant la débrouillardise des maires, car tous ont trouvé une solution. Mais rédiger un article de loi sur un tel sujet... Si l’on diagnostique une déviance du système, menant à un nombre de listes excessif, il vaut mieux traiter le problème à la racine.

L’amendement, quoi qu’il en soit, est irrecevable au titre de l’article 45 de la Constitution, car il concerne un sujet, la propagande, sans lien avec le projet de loi.

M. Jean Louis Masson. – L’avis du rapporteur est cohérent avec sa position sur d’autres amendements. Je ne proteste pas contre le principe. Mais comment affirmer que tout va bien en matière d’affichage électoral ? C’est excessif. Dans les grandes villes, en région parisienne, on a sans doute trouvé des solutions ; mais dans ma commune, il y a sept panneaux, pas un de plus !

M. Alain Richard, rapporteur. – Mon propos était laudateur envers les maires. L’usage de l’affichage montre l’enracinement du suffrage universel - les affiches les plus alléchantes sont souvent réalisées par des concepteurs graphistes grassement rémunérés...

Mon département compte au moins une centaine de très petites communes, je sais comment les choses s’y passent. Localement, on trouve des solutions, des ajustements, et cela fonctionne, même à 34 listes. Ce n’est pas le moment d’inventer un nouveau système !

Le débat sur la numérisation de la propagande reviendra, c’est sûr. Quoi qu’il en soit, l’impact d’une affiche, si réussie soit-elle, n’a rien à voir avec celui d’une vague de messages postés sur les réseaux sociaux. On peut modifier le format des affiches, pour partager les panneaux, ou trouver d’autres solutions. Mais le législateur n’a pas à intervenir pour demander aux préfets de trouver des panneaux supplémentaires à déployer dans les vingt jours qui viennent.

L’amendement COM-17 est déclaré irrecevable au titre de l’article 45 de la Constitution.

Mme Brigitte Lherbier. – Pourquoi imprimer de si grandes affiches, pourquoi ne pas retenir des formats plus petits ?

M. Alain Richard, rapporteur. – Le format, lui, est inscrit dans le code électoral !

Mme Brigitte Lherbier. – Quant à la propagande télévisée, il y a un point que je ne comprends pas : le temps de parole d’un candidat dépend en théorie du nombre de parlementaires qui le soutiennent, or certains partis comptent moins d’élus dans les deux assemblées et ont un temps de parole supérieur à celui des autres... Comment le Conseil supérieur de l’audiovisuel (CSA) s’y prend-il ? Pourquoi ne comptabilise-t-il pas le temps de parole du Président de la République, qui soutient activement une liste ?

M. Philippe Bas, président. – Ces questions, connexes à notre sujet, sont extérieures au texte, ce qui n’empêchera pas notre rapporteur de répondre...

M. Alain Richard, rapporteur. – Nous avons légiféré sur ce point à l’occasion de la modification du mode de scrutin pour les élections européennes, puisque le mode de répartition des temps de parole tel qu’appliqué lors de la campagne législative de 2017 avait été déclaré non conforme à nos principes fondamentaux par le Conseil constitutionnel.

Nous avons alors adopté un nouveau mode de répartition, et donné au CSA une marge d’appréciation, à côté du critère objectif du nombre de parlementaires. Le but était d’ouvrir le débat à des mouvements politiques nouveaux. Le CSA a publié il y a une dizaine de jours tous les éléments sur les règles de répartition qu’il applique.

Le projet de loi est adopté sans modification.

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Articles additionnels avant l'article unique			
M. MASSON	1	Introduction d'un scrutin à la plus forte moyenne pour les élections européennes	Rejeté
M. MASSON	2	Conditions d'octroi des crédits bancaires	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
M. MASSON	3	Conditions d'octroi des crédits bancaires	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
M. MASSON	4	Service public national de l'envoi des documents de propagande	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
M. MASSON	5	Conditions de distribution de la propagande électorale	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
M. MASSON	8	Suppression de la possibilité de régulariser une liste de candidats	Rejeté
Article unique			
Mode de désignation et statut des cinq députés européens supplémentaires			
M. MASSON	6	Suppression de l'article unique	Rejeté
M. MASSON	7	Application de la règle du plus fort reste pour l'élection des députés européens supplémentaires	Rejeté
M. MASSON	10	Suppression de la précision relative au mode de répartition des cinq sièges supplémentaires de député européen	Rejeté
M. MASSON	9	Suppression d'une possibilité de régulariser les listes de candidats	Rejeté
M. MASSON	11	Suppression de la précision concernant le rôle de commission de recensement des votes	Rejeté
M. MASSON	12	Suppression d'une précision relative au statut juridique des députés européens supplémentaires	Rejeté
M. MASSON	13	Suppression d'une précision concernant le statut des députés européens supplémentaires	Rejeté
Article additionnel après l'article unique			
M. ROUX	17	Rôle du préfet dans la répartition des panneaux d'affichage	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Ministère de l'intérieur

M. François Pesneau, adjoint au directeur de la modernisation et de l'action territoriale

Mme Parvine Lacombe, adjointe au chef du bureau des élections et des études politiques

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 align="center">Projet de loi relatif à l'entrée en fonction des représentants au Parlement européen élus en France aux élections de 2019</p>	<p align="center">Projet de loi relatif à l'entrée en fonction des représentants au Parlement européen élus en France aux élections de 2019</p>	<p align="center">Projet de loi relatif à l'entrée en fonction des représentants au Parlement européen élus en France aux élections de 2019</p>
	<p align="center">Article unique</p>	<p align="center">Article unique</p>	<p align="center">Article unique <i>(Non modifié)</i></p>
	<p>Pour l'application du dernier alinéa du paragraphe 2 de l'article 3 de la décision 2018/937 du Conseil européen du 28 juin 2018 fixant la composition du Parlement européen, les sièges supplémentaires sont les sièges qui n'auraient pas été attribués si la composition du Parlement européen pour la législature 2019-2024 avait été celle prévue à l'article 3 de la décision 2013/312/UE du Conseil européen.</p>	<p>Pour l'application du dernier alinéa du paragraphe 2 de l'article 3 de la décision 2018/937 du Conseil européen du 28 juin 2018 fixant la composition du Parlement européen, les sièges supplémentaires sont les cinq sièges qui n'auraient pas été attribués si la France avait conservé soixante-quatorze sièges au Parlement européen pour la législature 2019-2024.</p>	<p>Pour l'application du dernier alinéa du paragraphe 2 de l'article 3 de la décision 2018/937 du Conseil européen du 28 juin 2018 fixant la composition du Parlement européen, les sièges supplémentaires sont les cinq sièges qui n'auraient pas été attribués si la France avait conservé soixante-quatorze sièges au Parlement européen pour la législature 2019-2024.</p>
	<p>Lors de la proclamation des résultats, la commission nationale mentionnée à l'article 22 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen désigne, en application des modalités prévues à l'article 3 de la même loi, les candidats auxquels sont attribués les sièges mentionnés au précédent alinéa.</p>	<p>Lors de la proclamation des résultats, la commission nationale mentionnée à l'article 22 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen désigne, en application des modalités prévues à l'article 3 de la même loi, les candidats auxquels sont attribués les cinq sièges supplémentaires.</p>	<p>Lors de la proclamation des résultats, la commission nationale mentionnée à l'article 22 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen désigne, en application des modalités prévues à l'article 3 de la même loi, les candidats auxquels sont attribués les cinq sièges supplémentaires.</p>
	<p>Ces derniers prennent leur fonction de représentants au Parlement européen à compter de la date à laquelle le retrait du Royaume-Uni de l'Union</p>	<p>Ces candidats prennent leur fonction de représentants au Parlement européen à compter de la date du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne.</p>	<p>Ces candidats prennent leur fonction de représentants au Parlement européen à compter de la date du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne.</p>

①

②

③

Dispositions en vigueur

Texte du projet de loi

européenne produit ses effets juridiques, sous réserve de ne pas être appelés avant cette date à remplacer un représentant dont le siège devient vacant dans les conditions prévues à l'article 24 de la même loi. Dans ce dernier cas, il est pourvu à leur propre remplacement selon les modalités prévues au même article.

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

Si l'un d'eux est appelé avant cette date à remplacer un représentant dont le siège devient vacant dans les conditions prévues à l'article 24 de ladite loi, il est pourvu à son propre remplacement selon les modalités prévues au même article 24.

Lorsqu'ils se trouvent dans l'un des cas d'incompatibilité mentionnés aux articles 6-1 à 6-5 de la même loi, ces candidats disposent d'un délai de trente jours à compter de leur entrée en fonction au Parlement européen pour démissionner des mandats ou fonctions visés par ces dispositions. À défaut d'option dans le délai imparti, leur remplacement est assuré dans les conditions prévues à l'article 24 de la même loi.

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

Si l'un d'eux est appelé avant cette date à remplacer un représentant dont le siège devient vacant dans les conditions prévues à l'article 24 de ladite loi, il est pourvu à son propre remplacement selon les modalités prévues au même article 24.

Lorsqu'ils se trouvent dans l'un des cas d'incompatibilité mentionnés aux articles 6-1 à 6-5 de la même loi, ces candidats disposent d'un délai de trente jours à compter de leur entrée en fonction au Parlement européen pour démissionner des mandats ou fonctions visés par ces dispositions. À défaut d'option dans le délai imparti, leur remplacement est assuré dans les conditions prévues à l'article 24 de la même loi.

④