

L'élection et le statut des députés européens. Quelles perspectives pour un droit électoral et parlementaire pour l'Union ?

Eugénie Duval

Journées transfrontalières Jean Monnet à la maison de Robert Schuman, Scy-Chazelles, « Le principe électif en droit de l'Union européenne », 6 juin 2014.

Les dernières élections européennes de mai 2014 ont été, une fois encore, l'occasion de constater la diversité des pratiques nationales dans la procédure électorale. Il ne devrait pas en être autrement pour les prochaines élections de 2019. Pourtant, l'idée d'une procédure électorale uniforme a été présentée depuis longtemps comme une nécessité. Très rapidement, on s'est interrogé sur la notion particulièrement vague d'uniformité, introduite à l'article 138 du Traité de Rome qui dispose que « *L'Assemblée élaborera des projets en vue de permettre l'élection au suffrage universel direct selon une procédure uniforme dans tous les États membres* »¹. Selon le « rapport Vedel » de 1972, l'uniformité présente à l'article 138 peut s'entendre de deux manières différentes : on peut l'envisager comme imposant un « *système électoral unique* » ou comme laissant chaque État libre de fixer son système électoral. Le groupe présidé par Georges Vedel ne considère pas à l'époque l'élaboration d'une « *loi électorale unique* » comme une priorité et se concentre alors sur la question de l'élection au suffrage universel direct du Parlement européen². Il retient donc la seconde interprétation de l'article 138. Néanmoins, il prend soin de préciser que « *cette solution, comme dans le projet Dehousse, pourrait [...] être regardée comme transitoire, dans l'attente de conditions plus favorables pour élaborer une loi électorale unique tenant compte des expériences acquises dans l'intervalle* »³. Ces conditions favorables n'ont-elles jamais été réunies depuis 1972 ?

Force est de constater en effet, que plus de trente-cinq ans après les premières élections européennes de 1979, il n'existe toujours pas de procédure électorale uniforme, ni de véritable statut commun des députés. Le Parlement, au fil de ses rapports, a apporté quelques précisions à la notion d'uniformité. En 1985 par exemple, le rapport Bocklet

¹ Traité instituant la Communauté économique européenne, 25 mars 1957, article 138§3.

² *Rapport du groupe ad hoc pour l'examen du problème de l'accroissement des compétences du Parlement européen*, « Rapport Vedel », Bulletin des Communautés européennes, supplément 4/72, 25 mars 1972, p. 38.

³ *Ibidem*.

indiquait que « *la notion d'uniformité n'implique pas une identité et une uniformité totales des procédures électorales de tous les États membres, mais plutôt une concordance entre les éléments essentiels de ces procédures* »⁴. Le traité d'Amsterdam a, douze ans plus tard, consacré cette conception en modifiant l'article 138 pour ajouter que l'élection des parlementaires pourrait avoir lieu selon des « *principes communs* »⁵.

Des règles communes ont pu progressivement être trouvées. Si l'Acte de 1976 prévoit quelques règles particulièrement basiques, comme le fait de devoir organiser les élections pendant une même période, son article 8 renvoie aux États membres le soin de régir la procédure électorale selon leurs propres règles⁶. Cette conception a donc contribué à la formation d'élections largement dominées par des règles nationales et à des inégalités importantes concernant le statut des parlementaires.

Or, cette question recouvre des enjeux de taille pour le Parlement européen : au-delà du symbole et d'une meilleure lisibilité des règles, un Parlement européen élu et composé selon des règles identiques gagnerait sans doute en légitimité dans sa relation avec les citoyens, mais aussi dans sa relation avec les autres institutions. Selon Gijs de Vries, à l'origine d'une proposition de résolution sur la procédure électorale uniforme pour l'élection des membres du Parlement européen, l'uniformisation constituerait « *un pas important vers une union sans cesse plus étroite entre les peuples européens, lesquels seront plus conscients d'appartenir à une seule société européenne ; elle permettra[it] également de renforcer l'autonomie, la cohérence et l'autorité politique du Parlement et consolidera[it] ainsi sa légitimité démocratique* »⁷. En pratique, on peut également considérer, à l'instar d'Andrew Duff, qu'« *un rapprochement plus poussé des procédures électorales rendrait au moins le rôle du député européen plus comparable d'un pays à l'autre qu'aujourd'hui, et faciliterait la tâche aux citoyens de l'UE désireux de profiter de leur droit de participer aux élections*

⁴ Parlement européen, *Rapport fait au nom de la commission politique sur le projet de procédure électorale uniforme pour l'élection des membres du Parlement européen*, « Rapport Bocklet », Proposition de résolution, Doc. A 2-1/85, 22 mars 1985, considérant M.

⁵ Traité instituant la Communauté européenne (version consolidée Traité d'Amsterdam), *JO*, 10 novembre 1997, C 340, article 190§4 : « *Le Parlement européen élabore un projet en vue de permettre l'élection au suffrage universel direct selon une procédure uniforme dans tous les États membres ou conformément à des principes communs à tous les États membres* ».

⁶ Décision 76/787/CECA, CEE, CEEA relative à l'Acte portant élection des représentants à l'Assemblée au suffrage universel direct, 20 septembre 1976, *JO*, 8 octobre 1976, L 278.

⁷ Gijs de Vries, « La procédure électorale uniforme du Parlement européen : un pas pour rapprocher l'Europe des citoyens », *RMCUE*, 1996, n°399, p. 421.

européennes où qu'ils vivent »⁸. Ces dernières sont en effet souvent happées par des considérations internes et font passer les élections européennes pour des « élections de second ordre »⁹. Il n'est donc pas surprenant qu'elles ne mobilisent qu'assez peu les citoyens à se rendre dans l'isoloir pour désigner leurs représentants au Parlement¹⁰. L'uniformisation apparaît ainsi comme un moyen de construire un « moment démocratique » commun à tous les États de l'Union européenne.

Malgré ces enjeux et quelques évolutions très récentes, la question de l'uniformisation de l'élection et du statut des députés européens est aujourd'hui délaissée¹¹. En témoigne l'indifférence des politiques, des médias mais aussi de la plupart de la doctrine à propos de la loi de mai 2011 visant à régler la question de la désignation de deux députés européens supplémentaires accordés à la France par le traité de Lisbonne¹².

Les élections et le statut du député européen apparaissent aujourd'hui encore comme un agglomérat de règles nationales, empêchant la formation d'un droit électoral et parlementaire réellement uniforme au niveau de l'Union. Il existe toutefois un embryon de règles communes à l'élection et au statut des députés européens (I). Mais surmonter l'emprise des États sur ces règles apparaît comme un impératif pour qu'émerge un véritable droit électoral et parlementaire de l'Union européenne (II).

I) Un embryon de droit électoral et parlementaire de l'Union

Si la volonté d'adopter des règles communes tant pour l'élection que pour le statut des députés a été confrontée aux mêmes réticences (A), les institutions ont finalement consacré des principes *a minima*, et ce, de manière plus ou moins volontaire (B).

⁸ Andrew Duff, « La démocratie post-nationale et la réforme du Parlement européen », *Notre Europe*, 2010, <http://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2018/01/postnationaldemocracy-democratiepostnationaleduffneoct10.pdf>, p. 133.

⁹ Catherine Castor, *Le principe démocratique dans le droit de l'Union européenne*, Bruylant, Bruxelles, 2011, p. 225.

¹⁰ Le taux de participation s'élevait dans l'Union aux dernières élections européennes à 42,61%. Voir <http://www.europarl.europa.eu/elections2014-results/fr/turnout.html>

¹¹ Il s'agit de s'interroger sur les principales règles existantes et les évolutions éventuelles en matière de droit électoral et parlementaire. Le droit parlementaire sera envisagé ici comme étant restreint au seul statut c'est-à-dire au mandat des députés, tous les aspects de la procédure électorale et du droit parlementaire ne pouvant bien évidemment pas être traités. Voir sur la définition du droit parlementaire, Nicolas Clinchamps, *Parlement européen et droit parlementaire. Essai sur la naissance d'un droit parlementaire de l'Union européenne*, LGDJ, Paris, 2006, pp. 1-35.

¹² Loi n°2011-575 relative à l'élection des représentants au Parlement européen, 26 mai 2011, *JORF*, 27 mai 2011, n°0123, p. 9138 ; voir Alice Fuchs-Cessot, « Le “député Lisbonne” : un objet juridique atypique », *RDP*, 2012, n°2, pp. 333-346 ; Denys Simon, « Amateurisme politique ou déni de démocratie ? », *Europe*, 2010, n°2, repère 2.

A) Des freins communs

L'idée d'adopter des dispositions communes dans ce domaine a été et reste aujourd'hui délicate, tant les freins sont multiples. Cette volonté a en effet été battue en brèche par de nombreux États membres attachés à leurs traditions électorales et parlementaires. Par exemple, si la plupart des États avant 2002 adoptaient un scrutin de type proportionnel, le Royaume-Uni a quant à lui longtemps utilisé le scrutin majoritaire. En France, c'est davantage des considérations politiques que la volonté de suivre les autres États qui ont justifié le recours à la représentation proportionnelle. C'est en effet selon Christian Philip, « *un choix délibéré pour ne pas placer la légitimité des députés européens au même rang que celle des députés nationaux* »¹³. Par ailleurs, de manière plus anecdotique mais néanmoins symbolique, tous les citoyens européens ne votent pas le même jour. Alors que la majorité des États ont voté le dimanche 25 mai 2014, plusieurs États, comme les Pays-Bas et le Royaume-Uni ont voté le jeudi 22 mai. À ces traditions peuvent également s'ajouter des explications d'ordre géopolitique propres à certains États : c'est le cas de l'Espagne qui reste aujourd'hui encore très attachée à sa circonscription unique au niveau national et rejette l'idée de circonscriptions régionales, craignant de donner ainsi du grain à moudre aux indépendantistes¹⁴.

De manière plus surprenante, les députés eux-mêmes ont pu constituer un frein à l'émergence de règles communes. En effet, on aurait pu penser que face à des inégalités criantes concernant par exemple le statut financier des députés, les parlementaires aient été plus soucieux de mettre en pratique le principe pourtant élémentaire « *à travail égal, salaire égal* »¹⁵. Or, les députés étaient loin d'être unanimes sur la nécessité d'adopter un statut commun, peu préoccupés du fait qu'un député espagnol puisse percevoir 2800 euros quand un député italien s'en voyait verser 9500¹⁶. Si certains contestaient l'idée même d'un statut commun, comme les parlementaires eurosceptiques, d'autres contestaient certains points

¹³ Christian Philip, « L'échec de l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct », in Chahira Boutayeb (dir.), *La Constitution, L'Europe et le Droit, Mélanges en l'honneur de Jean-Claude Masclet*, Publications de la Sorbonne, Paris, 2013, p. 859.

¹⁴ Richard Corbett, Francis Brendan Jacobs, Michael Shackleton, *The European Parliament*, John Harper Publishing, Londres, 2011, p. 19.

¹⁵ Julian Priestley, *Six battles that shaped europe's parliament*, John Harper Publishing, 8ème édition, Londres, 2008, p. 86.

¹⁶ *Idem*, p. 81.

particuliers comme le niveau de salaire. A ces réserves se sont ajoutées des luttes partisans internes¹⁷.

Ces réticences se traduisent juridiquement dans la difficulté d'adopter une procédure électorale et un statut communs. Au-delà des questionnements juridiques qui peuvent être soulevés au sein des États, l'adoption et la modification de telles règles suivent une procédure assez lourde, même si celle-ci a été progressivement allégée. En effet, l'article 223 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne dispose que dans le cadre de l'élaboration d'une procédure électorale commune ou de principes communs, après approbation du Parlement européen à la majorité des membres qui le composent, le Conseil adopte les dispositions nécessaires à l'unanimité, dispositions qui n'entreront en vigueur qu'après leur approbation par les États membres¹⁸. En ce qui concerne les règles relatives au « *statut* » et aux « *conditions générales d'exercice des fonctions de ses membres* », c'est le Parlement qui statue par voie de règlements de sa propre initiative après avis de la Commission et avec l'approbation du Conseil¹⁹. L'exigence d'unanimité au Conseil est donc requise pour les règles relatives à la procédure électorale, mais a disparu depuis le traité de Nice pour le statut, sauf pour les questions relatives « *au régime fiscal des membres ou des anciens membres* ». La procédure à suivre pour modifier le protocole de 1965 sur les privilèges et immunités est là-encore relativement lourde. En effet, les protocoles faisant partie intégrante des traités²⁰, c'est la procédure prévue pour la révision des traités qu'il convient de respecter²¹.

Cette idée d'uniformisation, tant pour l'élection que pour le statut, est donc confrontée au même type d'obstacles. Des règles communes ont toutefois été adoptées par les institutions, mais leur caractère limité cache mal le manque de volonté des institutions en la matière.

B) Des accords *a minima*

Très rapidement, et en application de l'article 138 du Traité de Rome, le Parlement européen a fait des propositions relatives à la procédure électorale. Plusieurs rapports se sont succédé à partir de 1982. Ils portent essentiellement sur le principe d'un scrutin proportionnel, la principale variante se situant sur le terrain du nombre de circonscriptions. Aucune de ces

¹⁷ Voir pour plus de précisions sur ces réticences, *Id.*, pp. 91-93.

¹⁸ Article 223§1 du TFUE.

¹⁹ Article 223§2 du TFUE.

²⁰ Article 51 du TUE.

²¹ Voir article 48 du TUE.

propositions adoptées par le Parlement européen ne parvient à obtenir l'unanimité au Conseil. Ce n'est qu'à la suite du projet adopté en 1998 par le Parlement²², que les deux institutions arrivent enfin à se mettre d'accord.

Toutefois, les décisions du Conseil de 2002 se contentent de poser quelques principes : « *scrutin, de liste ou de vote unique transférable, de type proportionnel* » ; seuil maximal pour l'attribution des sièges entre les listes fixé à 5% des suffrages exprimés ; possibilité laissée aux États d'autoriser le scrutin de liste préférentiel ; possibilité d'adopter une ou plusieurs circonscriptions (à condition que les États ne portent pas globalement atteinte au principe proportionnel du scrutin)²³. Les institutions sont donc parvenues à adopter quelques « principes communs » mais ces derniers ne font en réalité que consacrer ce qui existait déjà dans la plupart des États²⁴. Quelques dispositions communes relatives au statut étaient également prévues par des textes anciens, notamment par le protocole portant sur les privilèges et immunités de 1965²⁵.

Contrairement aux décisions du Conseil de 2002, l'adoption progressive de règles communes relatives au statut des députés, et plus particulièrement au statut financier et aux règles relatives aux conflits d'intérêts, apparaît davantage comme une contrainte. En effet, la démission de la Commission Santer en 1999 et les allégations relayées par les médias relatives aux abus de certains parlementaires dans la perception de leurs indemnités poussent les institutions à réagir dans un contexte politique devenu délicat²⁶. Par ailleurs, l'adoption d'un texte en la matière se trouve facilitée par l'adoption du traité de Nice qui substitue à l'unanimité prévue à l'article 223 du TFUE la majorité qualifiée au Conseil.

Après un parcours particulièrement chaotique, le Parlement parvient enfin, en 2005, au terme de ce qui s'apparente selon Julian Priestley à un « *soap opera* », à adopter le « *Statut des députés au Parlement européen* »²⁷, « *the Statute wich nobody wanted, but wich all the*

²² Parlement européen, Commission institutionnelle, *Rapport sur l'élaboration d'un projet de procédure électorale comprenant des principes communs pour l'élection des membres du Parlement européen*, « Rapport Anastassopoulos », 2 juin 1998, A4-0212/98, JO, 21 septembre 1998, C 292.

²³ Décision 2002/772 CE, Euratom modifiant l'acte portant élection des représentants au Parlement européen au suffrage universel direct, annexé à la décision 76/787/CECA, CEE, Euratom, 25 juin et 23 septembre 2002, JO, 21 octobre 2002, L 283.

²⁴ Jean-Paul Jacqué, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Dalloz, 7^{ème} édition, Paris, 2012, p. 263 : « *En définitive, le Conseil et le Parlement sont tombés d'accord sur une réforme bien plus modeste qui se contente d'enregistrer la situation existante* ».

²⁵ Protocole n°7 sur les privilèges et immunités de l'Union européenne, 8 Avril 1965, JO, 26 octobre 2012, C 326.

²⁶ Julian Priestley, *op. cit.*, pp. 83-87 et pp. 109-110.

²⁷ Décision 2005/684/CE, Euratom portant adoption du statut des députés au Parlement européen, 28 septembre 2005, JO, 7 octobre 2005, L 262.

institutions needed »²⁸. Ce Statut est entré en vigueur en 2009. Mais celui-ci porte de manière quasi-exclusive sur le statut financier et matériel du député²⁹. Parmi ces dispositions, on trouve le montant de l'indemnité du député qui est équivalent à 38,5% du traitement d'un juge à la Cour de justice de l'Union (soit, depuis le 1^{er} juillet 2016, 8 484,05 euros avant impôts)³⁰. Sont également mentionnées différentes indemnités, pensions et prestations sociales³¹.

C'est dans un contexte assez similaire que des règles relatives aux intérêts financiers et aux conflits d'intérêts ont été adoptées. En effet, alors que le journal britannique *Sunday Times* étalait au grand jour en 2011 la corruption de plusieurs députés européens³², le Parlement européen, par la voix notamment de son Président, a mis un point d'honneur à adopter des règles plus contraignantes dans ce domaine³³. Un Code de conduite des députés, annexé au règlement intérieur du Parlement européen, est alors adopté fin 2011 et en vigueur depuis 2012³⁴. Les députés doivent désormais remplir une déclaration d'intérêts financiers plus détaillée mise en ligne sur internet, comprenant notamment les activités professionnelles des trois dernières années ayant précédé l'entrée en fonction. La déclaration contient également « toute activité régulière rémunérée exercée par le député parallèlement à l'exercice de ses fonctions », « la participation à tout comité ou conseil d'administration d'entreprises, d'organisations non gouvernementales, d'associations » ou encore « tout autre intérêt financier qui pourrait influencer l'exercice des fonctions du député »³⁵. S'ils exercent une des activités mentionnées à l'article 4 du Code de conduite, les députés doivent déclarer si l'activité est rémunérée et, le cas échéant pour certains types d'activité, indiquer une tranche de revenus (par exemple de 500 à 1 000 euros par mois ; de 5001 à 10 000). Alors

²⁸ Julian Priestley, *op. cit.*, pp. 115-116.

²⁹ On retrouve aussi par exemple le caractère représentatif du mandat de député, voir Décision 2005/684/CE, Euratom portant adoption du statut des députés au Parlement européen, *op. cit.*, articles 2 à 8.

³⁰ <http://www.europarl.europa.eu/meps/fr/about-meps.html>

³¹ Voir sur le Statut, Anna Posposilova Padowska, Hans Krück, « L'émancipation difficile des eurodéputés – l'histoire et le contenu du statut des députés au Parlement européen », *Cahiers de droit européen*, 2010, n°3-4, pp. 225-271.

³² *Le Monde*, *Piégés par de faux lobbyistes, trois eurodéputés acceptent de déposer des amendements contre de l'argent*, 20 mars 2011 ; *The Sunday Times*, *Insight : fourth MEP taped in « cash-for-laws » scandal*, 27 mars 2011.

³³ Parlement européen, Communiqué de presse, *Nouvelles règles pour les lobbyistes et code plus strict pour les députés*, 31 mars 2011, <http://www.europarl.europa.eu/news/fr/newsroom/content/20110331IPR16697/html/Nouvelles-règles-pour-les-lobbyistes-et-code-plus-strict-pour-les-députés>

³⁴ Décision du Parlement européen 2011/2174(REG) sur des modifications du règlement relatives à un code de conduite des députés au Parlement européen en matière d'intérêts financiers et de conflits d'intérêts, 1^{er} décembre 2011.

³⁵ Voir la liste complète à l'article 4 de l'annexe I du règlement intérieur du Parlement européen, Parlement européen, *Règlement intérieur*, 8^{ème} législature, Janvier 2017, annexe I, *Code de conduite des députés au Parlement européen en matière d'intérêts financiers et de conflits d'intérêts*, 1^{er} décembre 2011, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2012.

que des « affaires » ont en 2016 secoué les institutions de l'Union européenne, en particulier la Commission³⁶, le Code de conduite (annexe I du règlement du Parlement) a fait l'objet de quelques modifications lors de la révision du règlement fin 2016. Parmi celles-ci, il est désormais obligatoire, lorsque le député indique percevoir plus de 10 000 euros par mois, d'indiquer un montant arrondi « à la dizaine de milliers d'euros la plus proche »³⁷. On peut regretter, à l'instar des députées Danielle Auroi et Nathalie Chabanne, que le règlement ne soit pas plus précis sur ce point³⁸.

En outre, le Code interdit aux députés de passer des accords « *les conduisant à agir ou voter dans l'intérêt d'une personne physique ou morale tierce* » ou de solliciter des avantages pour le faire³⁹, ou encore impose aux députés de signaler tout conflit d'intérêt⁴⁰. Un comité consultatif sur la conduite des députés a été créé notamment pour conseiller les députés et évaluer les éventuels cas de violation au Code. Il ne peut émettre de sanctions, cette prérogative étant entre les mains du seul président du Parlement européen, mais il « *formule une recommandation au Président quant à une éventuelle décision* »⁴¹. Le comité, saisi par le Président du Parlement européen plus d'une trentaine de fois depuis 2012, semble faire preuve d'une certaine souplesse. En effet, il a à plusieurs reprises conclu au non-respect du Code de conduite tout en recommandant au Président du Parlement de ne pas prendre de sanction au motif que les députés concernés par les saisines avaient ultérieurement régularisé leur situation⁴². Le comité a d'ailleurs précisé en 2014 que sa mission principale « *était d'aider les députés à remplir leurs obligations de déclaration, plutôt que de chercher des motifs de sanction* »⁴³.

³⁶ L'embauche de l'ancien président de la Commission européenne par la banque d'affaires Goldman Sachs ou encore entre autres les soupçons de conflits d'intérêts pesant sur Neelie Kroes, ancienne commissaire européenne, ont suscité de nombreuses critiques.

³⁷ *Code de conduite des députés au Parlement européen en matière d'intérêts financiers et de conflits d'intérêts*, *op. cit.*, article 4.

³⁸ Danielle Auroi, Nathalie Chabanne, Rapport d'information déposé par la Commission des affaires européennes sur la prévention des conflits d'intérêts dans l'Union européenne, n°4391, 18 janvier 2017, p. 37.

³⁹ *Code de conduite des députés au Parlement européen en matière d'intérêts financiers et de conflits d'intérêts*, *op. cit.*, article 2.

⁴⁰ *Idem*, article 3.

⁴¹ *Id.*, article 8.

⁴² Voir par exemple le rapport sur les activités du Comité consultatif sur la conduite des députés, 1^{er} janvier – 1^{er} juillet 2014, http://www.europarl.europa.eu/pdf/divers/Advisory%20Committee%20bi-annual%20Report%201st%20semester%202014_FR_FINAL.pdf ; il a toutefois, à l'occasion de deux saisines en 2016, recommandé au Président du Parlement de prendre une sanction et pour l'une des deux saisines, de saisir les autorités judiciaires nationales compétentes, voir le rapport annuel de 2016 du Comité consultatif sur la conduite des députés, http://www.europarl.europa.eu/pdf/meps/Annual_Report_2016_FINAL_07-02-2017_FR.pdf

⁴³ Rapport sur les activités du Comité consultatif sur la conduite des députés, 1^{er} juillet – 31 décembre 2014, p. 7.

En définitive, malgré l'existence de ces quelques règles communes, les divergences restent importantes. Pour poursuivre l'uniformisation, il convient de cesser de penser les élections et le statut des députés européens à travers le prisme étatique.

II) Surmonter l'emprise des États : un impératif pour l'émergence d'un véritable droit électoral et parlementaire de l'Union

Malgré des perspectives d'évolution, les élections et le statut des eurodéputés restent encore largement dominés par le droit des États membres. Le renforcement du caractère « européen » des élections (A) et l'adoption d'un véritable statut des députés européens (B) sont alors indispensables pour penser l'émergence d'un droit électoral et parlementaire de l'Union.

A) Renforcer le caractère « européen » des élections

Alors qu'un rapport rendu par l'OSCE en 2009 constate de très grandes disparités dans les différentes procédures électorales pour les élections européennes⁴⁴, certaines évolutions sont envisagées et pourraient constituer des leviers visant à renforcer la dimension européenne des élections. D'autres apparaissent toutefois comme ayant des enjeux moindres. C'est le cas de la méthode de calcul pour répartir les sièges entre les listes. Alors que plusieurs rapports parlementaires proposent d'imposer la méthode la plus répandue dans les États, à savoir la méthode d'Hondt, « *il n'est pas certain que cela entraîne de réelles conséquences quant à la proportionnalité globale des résultats dans chaque État, et encore moins concernant la configuration du Parlement ou sa légitimité* », souligne le député Andrew Duff⁴⁵. Au contraire, l'idée selon laquelle il conviendrait de prévoir un vote préférentiel au sein d'une liste semi-ouverte, c'est à dire laisser la possibilité aux électeurs de modifier au sein d'une liste l'ordre des candidats, pourrait être un moyen intéressant de renforcer la participation des citoyens aux élections⁴⁶. La question du nombre de circonscriptions apparaît également importante afin de renforcer la « proximité » entre l'élu et l'électeur⁴⁷. En effet, différents

⁴⁴ Rapport du groupe d'experts de l'OSCE/BIDDH, *Elections to the European Parliament*, 4-7 Juin 2009, Varsovie, 22 septembre 2009, cité par Andrew Duff, « La démocratie post-nationale et la réforme du Parlement européen », *op. cit.*, p. 41.

⁴⁵ Andrew Duff, « La démocratie post-nationale et la réforme du Parlement européen », *op. cit.*, pp. 136-137.

⁴⁶ *Id.*, pp. 133-134.

⁴⁷ Voir sur les circonscriptions électorales en France depuis 2003, Michel Verpeaux, « L'élection des représentants français au Parlement européen et les circonscriptions électorales », *Les Petites Affiches*, 11 juin 2009, n°116, pp. 38-42.

rapports insistent sur la nécessité de prévoir plusieurs circonscriptions⁴⁸, voire d'imposer la présence de circonscriptions territoriales régionales dans des États au-delà d'un certain nombre d'habitants⁴⁹. Ce n'est toutefois pas dans cette direction que l'on s'oriente en France puisqu'un projet de loi, actuellement en discussion au Parlement, vise à réinstaurer une circonscription unique⁵⁰. Pourtant, cela va dans le sens d'une uniformisation des pratiques au niveau de l'Union : en effet, vingt-trois États de l'Union disposent d'une seule circonscription⁵¹.

L'idée de créer une circonscription paneuropéenne est sans aucun doute l'une des propositions les plus innovantes en matière de droit électoral. Cette idée n'est pas nouvelle : en 1998, le « rapport Anastassopoulos » envisageait de mettre en place une telle circonscription⁵² et le « rapport Duff » de 2011 la réactualisait en prévoyant la possibilité d'élire 25 députés supplémentaires dans le cadre d'une circonscription supranationale⁵³. L'électeur aurait donc un bulletin pour élire la liste qu'il souhaite dans le cadre de sa circonscription nationale ou régionale (sur ce point, rien ne change), mais en plus, aurait un deuxième bulletin lui permettant de voter pour une liste présentée par un parti européen (composée par des candidats venant d'au moins un tiers des États membres) dans le cadre d'une circonscription européenne. Selon le député Andrew Duff, cette réforme serait susceptible de « dynamiser les partis politiques », « renforcer la dimension européenne de l'élection », « atténuer l'esprit de clocher » ou encore constituerait un moyen pour le citoyen « d'articuler politiquement sa citoyenneté plurielle, l'une nationale l'autre européenne »⁵⁴.

⁴⁸ Andrew Duff, « La démocratie post-nationale et la réforme du Parlement européen », *op. cit.*, pp. 134-136.

⁴⁹ Parlement européen, Commission institutionnelle, *Rapport sur l'élaboration d'un projet de procédure électorale comprenant des principes communs pour l'élection des membres du Parlement européen*, *op. cit.*, article 2.

⁵⁰ Le gouvernement a engagé la procédure accélérée sur ce projet de loi le 3 janvier 2018. À la suite d'une lecture dans chaque assemblée, une commission mixte paritaire est parvenue à un accord le 18 avril 2018 ; le texte doit toutefois encore faire l'objet d'une lecture dans chaque assemblée. Projet de loi n°539 *relatif à l'élection des représentants au Parlement européen*, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 3 janvier 2018. L'article relatif à la circonscription unique n'a toutefois pas posé de problème et a été adopté dans les mêmes termes par les deux assemblées.

⁵¹ Étude d'impact au projet de loi n°539 *relatif à l'élection des représentants au Parlement européen*, *op. cit.*, p. 10 ; Exposé des motifs du projet de loi précité.

⁵² Parlement européen, Commission institutionnelle, *Rapport sur l'élaboration d'un projet de procédure électorale comprenant des principes communs pour l'élection des membres du Parlement européen*, *op. cit.*, article 7.

⁵³ Parlement européen, Commission des affaires constitutionnelles, *Rapport sur la proposition de modification de l'acte du 20 septembre 1976 portant élection des membres du Parlement européen au suffrage universel direct*, « rapport Duff », 2009/2134(INI), 28 avril 2011, p. 7.

⁵⁴ Andrew Duff, « La démocratie post-nationale et la réforme du Parlement européen », *op. cit.*, pp. 142-146.

Le « rapport Duff » proposait également la création d'une autorité électorale européenne qui contrôlerait le déroulement de l'élection supranationale et ses résultats⁵⁵. Celle-ci apparaîtrait particulièrement novatrice et pourrait constituer une piste de réflexion pour augmenter le rôle des institutions européennes dans le cadre du contrôle de la vérification des pouvoirs des membres du Parlement, et plus largement dans le cadre du contentieux électoral. Celui-ci est aujourd'hui largement entre les mains des États membres (en France, du Conseil d'Etat)⁵⁶, puisque l'article 12 de l'Acte de 1976 dispose que le Parlement européen ne fait que prendre acte des résultats proclamés au niveau national et statuer sur les contestations relatives à l'Acte (mais pas sur les dispositions nationales), principe réitéré plusieurs fois par la Cour de justice⁵⁷.

Ces propositions n'ont toutefois pas rencontré un écho suffisant au sein des institutions. La proposition d'une circonscription européenne est d'ailleurs loin de faire consensus au sein même du Parlement. Alors qu'il considérait en 2015 que « *la réforme de la procédure électorale du Parlement européen devrait viser à renforcer la dimension démocratique et transnationale des élections européennes* »⁵⁸, le Parlement a en février 2018 rejeté la proposition de créer une liste transnationale pour les élections de 2019. Celle-ci, soutenue au Parlement par les députés Danuta Hübner et Pedro Silva Pereira, proposait d'utiliser une partie des sièges laissés vacants par les eurodéputés britanniques pour que soient désignés des députés sur la base d'une liste transnationale. Aurait ainsi été créée, en parallèle des circonscriptions nationales, une circonscription commune comprenant le territoire de l'Union. Ces listes transnationales, qualifiées péjorativement par le député Alain Lamassoure de « *listes hors-sol* »⁵⁹, étaient soutenues par l'Italie et la France⁶⁰. Le projet de loi déposé à l'Assemblée nationale le 3 janvier 2018 comprenait d'ailleurs un article rendant possible la création de listes transnationales dans le cas où les institutions de l'Union

⁵⁵ *Idem*, p. 144.

⁵⁶ Loi n°77-729 relative à l'élection des représentants français au Parlement européen, 7 juillet 1977, JORF, 8 juillet 1977, p. 3579, article 25.

⁵⁷ Voir par exemple, CJUE, 30 avril 2009, *République italienne et Beniamino Donnici c/ Parlement européen*, C-393-07 et C-9/08.

⁵⁸ Résolution du Parlement européen sur la réforme de la loi électorale de l'Union européenne, 11 novembre 2015, 2015/2035(INL).

⁵⁹ Aline Robert, « Alain Lamassoure : “les listes transnationales sont une idée loufoque !” », *Euractiv*, 5 février 2018.

⁶⁰ Voir par exemple, Discours d'Emmanuel Macron à la Sorbonne, 26 septembre 2017 ; Tribune des ministres chargés des affaires européennes de la France, de l'Italie et de l'Espagne, « Pour “la création de listes transnationales” aux élections européennes », *Le Monde*, 17 novembre 2017.

décideraient de les instaurer⁶¹. Ces listes ont rencontré l'opposition des députés eurosceptiques et europhobes⁶², d'une partie de la droite et de la plupart des eurodéputés britanniques⁶³. Le Conseil européen n'a quant à lui pas fermé la porte à cette idée, renvoyant aux dirigeants le soin de traiter cette question ultérieurement et dans la perspective des élections suivantes de 2024⁶⁴.

Parmi les critiques opposées à cette idée de circonscription paneuropéenne, on retrouve celle selon laquelle celle-ci aurait pour effet de créer une différence de légitimité entre les parlementaires⁶⁵. Leur déconnexion avec les territoires, le renforcement du poids des partis et la complexité du système ont également été avancés⁶⁶. Pourtant, la création d'une telle liste, qui ne devait d'ailleurs concerner qu'un nombre très réduit de députés, aurait permis de participer à « *assurer une tonalité européenne plus soutenue à la campagne pour le renouvellement du Parlement européen et d'éviter, au cours de la législature, que le prisme national n'empiète sur une approche résolument européenne des enjeux* »⁶⁷.

Finalement, le Parlement européen « post-Brexit » comprendra, à partir des élections de 2019, non plus 751 mais 705 eurodéputés, une partie des sièges vacants ayant été supprimée, l'autre redistribuée.

B) Garantir l'indépendance des eurodéputés et protéger la fonction parlementaire

Une évolution du statut des parlementaires européens apparaît également nécessaire afin de protéger la fonction parlementaire et préserver l'indépendance des députés. S'agissant

⁶¹ Les députés et sénateurs se sont d'ailleurs opposés sur cette question, les sénateurs ayant supprimé cette disposition, suppression qui était d'ailleurs recommandée par le Conseil d'État en raison de l'absence de caractère normatif de l'article en question. Il a toutefois fait l'objet d'un accord en commission mixte paritaire.

⁶² Voir par exemple l'intervention du député Gilles Lebreton lors des débats au Parlement européen du 7 février 2018 : « *Ce projet prévoit, certes, de donner 5 sièges de plus à la France, mais je ne suis pas prêt à sacrifier mes principes pour un tel plat de lentilles, car ce projet heurte profondément mes convictions nationalistes en prévoyant, d'autre part, de créer des listes transnationales. Or, je suis contre les listes transnationales car elles constitueraient un pas de plus vers la transformation de l'Union européenne en un État fédéral déconnecté des réalités nationales* ».

⁶³ Jean Quatremer, « Listes transnationales rejetées : avec les élus britanniques, l'UE voyage en absurdie », *Libération*, 11 février 2018.

⁶⁴ <http://www.consilium.europa.eu/fr/meetings/european-council/2018/02/23/>

⁶⁵ Patrick Auvret, « La réforme du système électoral », in Josiane Auvret-finck (dir.), *Le Parlement européen après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne*, Larcier, Bruxelles, 2013, p. 216.

⁶⁶ Voir la critique précitée d'Alain Lamassoure ; voir également Emmanuel Berretta, « Listes transnationales : le Parlement européen dit "non" à Macron », *Le Point*, 7 février 2018.

⁶⁷ Christine Verger, Institut Jacques Delors, *Listes transnationales : une opportunité politique pour l'Europe, des obstacles à surmonter*, 7 février 2018, <http://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2018/02/Listestransnationales-Verger-f%C3%A9vrier18.pdf>, p. 1.

des privilèges et immunités, cette question est essentiellement renvoyée au protocole de 1965⁶⁸. Celui-ci fixe des règles communes comme la liberté de circulation et de déplacement pour se rendre et revenir sur le lieu de réunion du Parlement⁶⁹. Surtout, les articles 8 et 9 sont relatifs à l'immunité parlementaire, qui, selon le règlement du Parlement, « *n'est pas un privilège personnel du député, mais une garantie d'indépendance du Parlement dans son ensemble et de ses députés* »⁷⁰. Ces deux dispositions distinguent classiquement l'irresponsabilité de l'inviolabilité⁷¹.

Selon l'article 8, les eurodéputés « *ne peuvent être recherchés, détenus ou poursuivis en raison des opinions ou votes émis par eux dans l'exercice de leurs fonctions* »⁷² : c'est donc une irresponsabilité ou une « *immunité liée à l'exercice de leurs fonctions* »⁷³ qui est consacrée par l'article 8. Bien que la Cour de justice ait apporté quelques précisions sur l'expression « *opinions ou votes émis par eux dans l'exercice des fonctions* »⁷⁴, son appréciation relève « *de la compétence exclusive des juridictions nationales* »⁷⁵. En cas de doute, ces dernières peuvent saisir la Cour de justice⁷⁶.

En-dehors de l'exercice de leurs fonctions, les parlementaires bénéficient selon l'article 9, « *des immunités reconnues aux membres du Parlement de leur pays* » sur le territoire national et « *de l'exemption de toute mesure de détention et de toute poursuite judiciaire* » sur le territoire de tout autre État membre. Il en résulte des pratiques diverses

⁶⁸ Décision 76/787/CECA, CEE, CEEA *relative à l'Acte portant élection des représentants à l'Assemblée au suffrage universel direct*, *op. cit.*, article 4 : « *Les membres du Parlement européen bénéficient des privilèges et immunités qui leur sont applicables en vertu du protocole du 8 avril 1965 sur les privilèges et immunités des Communautés européennes* ».

⁶⁹ Protocole n°7 *sur les privilèges et immunités de l'Union européenne*, *op. cit.*, article 7.

⁷⁰ Règlement intérieur du Parlement européen, *op. cit.*, article 5.

⁷¹ Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), Étude n°714/2013, *Rapport sur l'étendue et la levée des immunités parlementaires*, adopté par la Commission de Venise lors de 98^e session plénière, Venise, 21-22 mars 2014.

⁷² Protocole n°7 *sur les privilèges et immunités de l'Union européenne*, *op. cit.*, article 8.

⁷³ Francesco Martucci, *Droit de l'Union européenne*, Dalloz, Paris, 2017, p. 255.

⁷⁴ Voir CJUE, 6 septembre 2011, *Aldo Patriciello*, C-163/10 ; Tribunal de l'Union européenne, Première chambre, 17 janvier 2013, *Gollnisch c. Parlement européen*, aff. jtes t-346/11 et t-347/11 ; selon la Commission des affaires juridiques du Parlement, « *Une opinion est réputée émise dans l'exercice des fonctions du député si celui-ci l'exprime dans l'enceinte même du Parlement européen. Conformément à la jurisprudence de la Cour de justice, une opinion peut également être réputée émise dans l'exercice des fonctions du député si celui-ci livre en dehors du Parlement européen une appréciation subjective qui présente un lien direct et évident avec l'exercice de ses fonctions de député au Parlement européen. Pour établir l'existence d'un tel lien direct et évident, il convient d'examiner la nature et le contenu de l'appréciation subjective en question* », Parlement européen, Commission des affaires juridiques, Communication aux membres (0011/2016), *Principes applicables aux affaires d'immunité*, 9 mai 2016, principe 42.

⁷⁵ CJCE, 21 octobre 2008, *Marra c/ De Gregorio et Clemente*, aff. jtes. C-200/07 et 201/07, pt. 33.

⁷⁶ *Idem*, pt. 34.

puisque les droits nationaux en la matière sont variables⁷⁷. Par ailleurs, les eurodéputés bénéficient également de l'immunité lorsqu'ils se rendent ou reviennent du Parlement européen et l'immunité dont ils bénéficient en vertu de l'article 9 est « *permanente* »⁷⁸. Toutefois, cette « *immunité personnelle* » ne se confond pas avec l'impunité⁷⁹. En effet, l'immunité ne peut être invoquée en cas de flagrant-délit et elle peut être levée par le Parlement⁸⁰. Selon la Commission des affaires juridiques qui examine les demandes de levée de l'immunité, « *la procédure en question ne porte pas sur des opinions ou votes émis par un député dans l'exercice de ses fonctions, il convient de lever l'immunité à moins qu'il ne s'avère que la finalité qui sous-tend les poursuites soit de porter préjudice à l'activité politique du député et, partant à l'indépendance du Parlement (fumus persecutionis)* »⁸¹. Cette Commission a ainsi utilement adopté des principes de base précisant cette procédure⁸² qui permettent de « *gommer* » les différences entre les États⁸³. Une révision du protocole de 1965 pourrait toutefois clarifier définitivement cette question et mettre fin à ce « *régime inégalitaire mêlant les droits communautaire et national* »⁸⁴. Il serait d'ailleurs logique que le Parlement soit en mesure de traiter lui-même cette question, le Protocole datant de 1965⁸⁵.

Toujours en ce qui concerne le statut, si le droit de l'Union ne prévoit aucune inéligibilité, l'Acte de 1976 prévoit un certain nombre d'incompatibilités telles qu'être membre d'un Parlement national depuis les élections de 2004 ou d'un gouvernement d'un des États membres, ou encore exercer certaines fonctions au sein de l'Union⁸⁶. En-dehors de ces incompatibilités, il n'existait pas avant l'entrée en vigueur du nouveau règlement du

⁷⁷ Nicolas Clinchamps, *Parlement européen et droit parlementaire. Essai sur la naissance d'un droit parlementaire de l'Union européenne*, *op. cit.*, p. 58 : « Par exemple, au Royaume-Uni l'immunité ne peut être invoquée en cas de poursuites criminelles, alors qu'elle peut l'être dans une telle hypothèse en Allemagne. Quant aux Pays-Bas, l'inviolabilité des parlementaires est purement et simplement inexistante » ; voir également Richard Corbett, Francis Jacobs, Michael Shackleton, *op. cit.*, pp. 71-73.

⁷⁸ L'article 9 dispose que le député est inviolable pendant la durée de la session. Or en pratique, la durée de la session est annuelle. Voir CJCE, 12 mai 1964, *Wagner c/ Fohrmann et Krier*, aff. 101/63 ; CJCE, 10 juill. 1986, *Wybot c/ Faure*, aff. 149/85.

⁷⁹ Francesco Martucci, *op. cit.*, p. 256.

⁸⁰ Voir sur la procédure de levée d'immunité, Règlement intérieur du Parlement européen, *op. cit.*, article 9.

⁸¹ Parlement européen, Commission des affaires juridiques, Communication aux membres (0011/2016), *op. cit.*, principe 43.

⁸² *Idem.*

⁸³ Jean-Paul Jacqué, « Parlement européen », *Répertoire de droit européen*, Dalloz, décembre 2011 (actualisation juin 2013) ; la Cour de justice de l'Union joue également un rôle dans l'autonomisation du statut des eurodéputés, voir sur ce point Laurence Potvin-Solis, « La Cour de justice et la démocratie », in Catherine Haguénau-Moizard, Christian Mestre (dir.), *La démocratie dans l'Union européenne*, Bruylant, Bruxelles, 2018, pp. 163-170.

⁸⁴ Nicolas Clinchamps, « Le statut des députés européens : beaucoup de bruit pour... si peu », *Les Petites Affiches*, 11 juin 2009, n°116, p. 43.

⁸⁵ Andrew Duff, « La démocratie post-nationale et la réforme du Parlement européen », *op. cit.*, pp. 128-129.

⁸⁶ Décision 76/787/CECA, CEE, CEEA relative à l'Acte portant élection des représentants à l'Assemblée au suffrage universel direct, *op. cit.*, article 7.

Parlement d'incompatibilité professionnelle prévue par le droit de l'Union. L'article 2 du Code de conduite des députés prévoit désormais que ces derniers « *ne s'engagent pas à titre professionnel dans des activités de lobbying rémunérées qui sont en relation directe avec le processus décisionnel de l'Union* ». Si elle va dans le bon sens, cette disposition reste insuffisante, comme l'ont indiqué les députées auteures du rapport d'information déposé par la commission des affaires européennes sur la prévention des conflits d'intérêts dans l'Union européenne⁸⁷. Le député européen Sven Giegold recommande l'interdiction d'exercer un emploi ou une activité rémunérée qui serait susceptible de déboucher sur un conflit d'intérêt⁸⁸.

Pour le reste, l'Acte renvoie aux États membres la possibilité de prévoir des incompatibilités supplémentaires⁸⁹. Si le Statut de 2005 ignore la question du cumul, une uniformisation, amorcée par le règlement du Parlement, serait pourtant opportune, notamment en matière de cumul des mandats. En effet, même si cette pratique est plutôt rare⁹⁰, certains États, dont la France, se distinguent dans ce domaine. Un renforcement de l'interdiction du cumul serait donc l'option la plus envisageable, et permettrait de préserver l'indépendance du député mais aussi, selon un argument classique mais néanmoins particulièrement adapté à l'Union, de lutter contre l'absentéisme en permettant au député de pouvoir se consacrer pleinement à sa fonction. Selon Nicolas Clinchamps, « [l']*idéal serait [...] de permettre un cumul entre le mandat de député européen et un "mandat local de proximité", c'est-à-dire un mandat local qui n'accapare pas tout le temps de l'élu* »⁹¹. C'est dans cette perspective que s'inscrit la loi française de février 2014 prévoyant en cas de cumul entre un mandat de député européen et les fonctions locales, une incompatibilité pour les seules fonctions exécutives locales⁹².

Des évolutions sur le droit électoral et le statut des eurodéputés sont donc souhaitables et envisageables. Un tel droit commun faciliterait l'émergence d'une « *véritable classe*

⁸⁷ Danielle Auroi, Nathalie Chabanne, *op. cit.*, p. 36.

⁸⁸ Rapport sur la transparence, la responsabilité et l'intégrité au sein des institutions européennes (2015/2041(INI)), cité par Danielle Auroi, Nathalie Chabanne, *op. cit.*, p. 48.

⁸⁹ Décision 76/787/CECA, CEE, CEEA relative à l'Acte portant élection des représentants à l'Assemblée au suffrage universel direct, *op. cit.*, article 7§3 ; voir pour plus de précisions, Danielle Auroi, Nathalie Chabanne, *op. cit.*, p. 36.

⁹⁰ Nicolas Clinchamps, *Parlement européen et droit parlementaire. Essai sur la naissance d'un droit parlementaire de l'Union européenne*, *op. cit.*, p. 48 : « *En droit interne, la pratique du cumul des mandats connaît des fortunes diverses selon l'Etat dans lequel on se trouve. Si les situations sont extrêmement variables, l'absence ou la rareté du cumul est quasi-générale* ».

⁹¹ *Ibidem.*, p. 55.

⁹² Loi n°2014-126 interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de représentant au Parlement européen, 14 février 2014.

politique européenne »⁹³ qui tendrait à se détacher des contingences nationales pour embrasser des enjeux propres à l'Union. Mais cela revient en réalité à poser un problème de fond, celui de la démocratie au sein de l'Union⁹⁴ : souhaite-t-on continuer de penser la démocratie européenne à travers le prisme étatique ou envisage-t-on de le dépasser ou de le repenser en construisant une véritable démocratie européenne, qu'elle soit post-nationale, supranationale ou transnationale⁹⁵ ? Le processus européen s'inscrivant dans un temps long⁹⁶, il y a fort à parier qu'il y ait encore besoin d'attendre un peu avant d'avoir la réponse.

⁹³ Nous reprenons ici l'expression de Nicolas Clinchamps, « Le statut des députés européens : beaucoup de bruit pour... si peu », *op. cit.*

⁹⁴ Il existe d'ailleurs un décalage entre le traité sur l'Union européenne qui met en avant la démocratie, valeur commune de l'Union (article 2) et qui prévoit que « [l]e fonctionnement de l'Union est fondé sur la démocratie représentative » (article 10) et la réalité de son exercice.

⁹⁵ Comme l'indique Alexandre Dupeyrix, Jürgen Habermas « défend l'idée d'un espace démocratique transnational ; "transnational", c'est-à-dire ni exactement "supranational" (l'Europe serait au-dessus des États-nations) ni tout à fait "postnational" (qui signifierait la disparition des États-nations). Le modèle transnational de démocratie propose en fait d'articuler de manière coopérative les différents niveaux de représentation et de souveraineté, non d'en privilégier un ou d'en faire disparaître un autre ; il suggère une intégration démocratique horizontale plutôt qu'une absorption verticale au profit d'une entité supérieure », Alexandre Dupeyrix, « Quelle finalité pour l'Union européenne ? Habermas et le concept de démocratie transnationale », *Allemagne d'aujourd'hui*, 2014, n°207, p. 170 ; voir également Jérôme Koechlin « Trois positions en débat sur le fédéralisme européen », *Esprit*, 2013/2, pp. 119-122.

⁹⁶ Jean-Louis Quermonne, *L'Union européenne dans le temps long*, Presses de Sciences Po, Paris, 2008, 240 p.