

N° 470

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 27 avril 2011

## 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, ADOPTE PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE, relatif à l'élection des **représentants au Parlement européen**,*

Par M. Antoine LEFÈVRE,

Sénateur

---

*(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Jacques Hyst, président ; M. Nicolas Alfonsi, Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, MM. Patrice Gélard, Jean-René Lecerf, Jean-Claude Peyronnet, Jean-Pierre Sueur, Mme Catherine Troendle, M. Yves Détraigne, vice-présidents ; MM. Laurent Béteille, Christian Cointat, Charles Gautier, Jacques Mahéas, secrétaires ; MM. Jean-Paul Amoudry, Alain Anziani, Mmes Éliane Assassi, Nicole Bonnefoy, Alima Boumediene-Thiery, MM. François-Noël Buffet, Gérard Collomb, Pierre-Yves Collombat, Jean-Patrick Courtois, Mme Anne-Marie Escoffier, MM. Louis-Constant Fleming, Gaston Flosse, Christophe-André Frassa, Bernard Frimat, René Garrec, Jean-Claude Gaudin, Mme Jacqueline Gourault, Mlle Sophie Joissains, Mme Virginie Klès, MM. Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Mme Josiane Mathon-Poinat, MM. Jacques Mézard, Jean-Pierre Michel, François Pillet, Hugues Portelli, André Reichardt, Bernard Saugey, Simon Sutour, Richard Tuhejava, Alex Türk, Jean-Pierre Vial, Jean-Paul Virapoullé, Richard Yung, François Zocchetto.*

**Voir le(s) numéro(s) :**

**Assemblée nationale (13<sup>ème</sup> législ.) :** 2931, 3246 et T.A. 635

**Sénat :** 408 et 471 (2010-2011)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS</b> .....	5
<b>EXPOSÉ GÉNÉRAL</b> .....	7
<b>I. LA NÉCESSITÉ DE RÉFORMER LA REPRÉSENTATION DE LA FRANCE AU PARLEMENT EUROPÉEN</b> .....	8
A. L'ATTRIBUTION DE DEUX NOUVEAUX SIÈGES À LA FRANCE AU SEIN DU PARLEMENT EUROPÉEN .....	8
B. UN ACCÈS AU SCRUTIN COMPLEXE POUR LES FRANÇAIS RÉSIDANT HORS DE L'UNION EUROPÉENNE .....	10
<b>II. UN PROJET DE LOI QUI POURSUIT UN DOUBLE OBJECTIF</b> .....	11
A. L'ÉLECTION DE DEUX DÉPUTÉS EUROPÉENS SUPPLÉMENTAIRES AU SEIN DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....	11
B. LE RÉTABLISSEMENT DE LA POSSIBILITÉ DE VOTER DANS LES BUREAUX CONSULAIRES.....	14
<b>III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES LOIS</b> .....	14
A. LA DÉSIGNATION DES EURODÉPUTÉS SUPPLÉMENTAIRES AU SEIN DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE : LA « MOINS MAUVAISE » DES SOLUTIONS.....	14
B. LA PARTICIPATION DES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER AU SCRUTIN EUROPÉEN : UN DISPOSITIF OPPORTUN.....	15
<b>EXAMEN DES ARTICLES</b> .....	17
<b>CHAPITRE I<sup>ER</sup> DISPOSITIONS ORGANISANT, À TITRE TRANSITOIRE, L'ÉLECTION EN FRANCE DE DEUX REPRÉSENTANTS SUPPLÉMENTAIRES AU PARLEMENT EUROPÉEN</b> .....	17
• <i>Article premier Désignation de deux députés européens au sein de l'Assemblée nationale</i> .....	17
• <i>Article 2 Mode de scrutin</i> .....	21
• <i>Article 3 Régime électoral des deux eurodéputés désignés sur le fondement du présent texte</i> .....	22
• <i>Article 4 Entrée en vigueur</i> .....	23
<b>CHAPITRE II PARTICIPATION DES FRANÇAIS ÉTABLIS HORS DE FRANCE À L'ÉLECTION DES REPRÉSENTANTS AU PARLEMENT EUROPÉEN</b> .....	24
• <i>Article 5</i> (art. 2 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen) <b>Prohibition du double vote</b> .....	24
• <i>Article 6</i> (art. 4 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen) <b>Actualisation des dispositions relatives à la population à prendre en compte pour calculer le nombre de sièges accordé à chaque circonscription</b> .....	25
• <i>Article 7</i> (art. 23 nouveau de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen) <b>Modalités de participation aux élections européennes des Français établis hors de France</b> .....	27
• <i>Article 8</i> (tableau annexé à la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen) <b>Rattachement des Français de l'étranger à la circonscription d'Île-de-France</b> .....	29
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	33
<b>TABLEAU COMPARATIF</b> .....	37
<b>ANNEXE AU TABLEAU COMPARATIF</b> .....	42



## LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Réunie le mercredi 27 avril 2011 sous la présidence de **M. Jean-Jacques Hyest, président**, la commission des lois a examiné le rapport de M. Antoine Lefèvre et établi son texte sur le projet de loi n° 408 (2010-2011) relatif à l'élection des représentants au Parlement européen.

**M. Antoine Lefèvre, rapporteur**, a souligné que l'objectif premier du projet de loi était de définir les modalités de désignation des deux eurodéputés supplémentaires dont le traité de Lisbonne a doté la France et qui, en raison de la date tardive de ratification de ce traité, n'ont pas pu être élus lors du scrutin de juin 2009, en même temps que les soixante-douze autres représentants de la France au Parlement européen. **M. Antoine Lefèvre, rapporteur**, a observé que le protocole du 23 juin 2010 (renvoyé à la commission des Affaires étrangères et dont le projet de loi de ratification sera examiné en séance publique le même jour que le présent texte) avait permis aux douze États-membres concernés par une augmentation de leur nombre de sièges au Parlement européen de recourir à trois procédures dérogatoires pour permettre de pourvoir les sièges en cause jusqu'à la fin de la législature 2009-2014 ; conformément aux dispositions de ce protocole, le projet de loi prévoyait que les deux nouveaux représentants de la France seront désignés par l'Assemblée nationale et au sein de cette dernière. Observant que la France était le seul État à avoir opté pour cette solution, il a relevé que ce choix était dicté par la situation particulière de notre pays : en effet, la France est le seul État où existe une incertitude sur les circonscriptions auxquelles ces deux nouveaux sièges devraient être rattachés, si bien qu'il n'a pas semblé possible de recourir à l'option retenue par les onze autres pays concernés, à savoir une désignation par référence aux résultats du scrutin de juin 2009.

En second lieu, ayant rappelé que la création de huit circonscriptions interrégionales avait privé les Français résidant hors de France de la possibilité de voter dans les ambassades et les postes consulaires, **M. Antoine Lefèvre, rapporteur**, a noté que le présent texte visait à rétablir cette possibilité et rattachait les Français établis à l'étranger à la circonscription Île-de-France. Il a estimé que ce choix était opportun et légitime, dans la mesure où, d'une part, la constitution d'une circonscription *ad hoc* serait contraire aux obligations communautaires de la France et où, d'autre part, leur rattachement à la circonscription Outre-mer -qui a été proposé par certains membres de la Haute Assemblée- poserait de nombreux problèmes pratiques et symboliques.

Forte de ces observations, la commission des lois a **adopté** le projet de loi **sans modification**.



Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi relatif à l'élection des représentants au Parlement européen, adopté par l'Assemblée nationale en première lecture le 5 avril 2011 et qui sera examiné en séance publique par notre Haute Assemblée le 12 mai prochain, poursuit un double objectif.

D'une part, à la suite de la réforme des modalités de répartition des sièges au Parlement européen entre les vingt-sept États-membres de l'Union européenne -qui a mené à la création de dix-huit nouveaux sièges-, et conformément aux dispositions du protocole européen du 23 juin 2010, ce texte vise à mettre en place un mécanisme permettant à notre pays de désigner les deux nouveaux représentants qui lui ont été attribués et qui siègeront au Parlement de Strasbourg jusqu'à la fin de la législature 2009-2014. Le traité de Lisbonne étant entré en vigueur le 1<sup>er</sup> décembre 2009, c'est-à-dire près de six mois après les élections européennes de juin 2009, il est en effet apparu nécessaire à l'ensemble des États-membres de l'Union de permettre aux douze pays touchés par une augmentation du nombre de sièges dont ils disposent au Parlement européen de bénéficier d'une procédure transitoire et exceptionnelle afin que le renforcement de leur représentation ne soit pas repoussé à 2014 : dans cette optique, le gouvernement a souhaité que, par dérogation au principe posé par la loi du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen, les deux eurodéputés français supplémentaires soient désignés non pas au suffrage universel direct, mais au sein de l'Assemblée nationale et par les membres de cette Assemblée.

D'autre part, en divisant la France en huit circonscriptions interrégionales pour l'organisation des élections européennes, la réforme du mode de scrutin pour les élections européennes intervenue en 2003 a été la cause de nombreuses difficultés pour nos compatriotes établis hors de France, qui ont été privés de la possibilité de participer au scrutin dans les ambassades et les postes consulaires. En conséquence, une proportion importante des Français établis hors de France est *de facto* privée de tout moyen d'exprimer son choix lors des scrutins européens. Cette situation -qui est d'autant plus discutable et injuste que le Constituant a récemment souhaité permettre aux Français de l'étranger d'être mieux associés à la vie politique nationale les dotant d'une représentation spécifique à l'Assemblée nationale- est également prise en compte par le présent texte, qui prévoit de rétablir la possibilité, pour

les Français établis hors de France, de voter dans les ambassades et les postes consulaires de leur pays de résidence ; dans ce cadre, les Français résidant hors de nos frontières seraient rattachés à la circonscription Île-de-France.

À une réforme conjoncturelle, découlant de la nécessité de mettre en place un régime transitoire de désignation des représentants de la France au Parlement européen et constituant la traduction directe des prescriptions d'un protocole communautaire, se superpose donc une réforme structurelle, qui vise à renforcer les droits des Français établis hors de France et à répondre à une situation interne à notre pays.

## **I. LA NÉCESSITÉ DE RÉFORMER LA REPRÉSENTATION DE LA FRANCE AU PARLEMENT EUROPÉEN**

La représentation de la France au Parlement européen est touchée par deux défauts :

- le premier, de nature conjoncturelle, tient aux modifications de la répartition des sièges au Parlement européen issues du traité de Lisbonne et qui imposent à notre pays de désigner, selon une procédure exceptionnelle et à titre transitoire, deux représentants supplémentaires ;

- le second, de nature structurelle, est lié au manque d'accessibilité des élections européennes pour les Français établis à l'étranger qui, depuis la mise en place de circonscriptions interrégionales par la loi du 11 avril 2003<sup>1</sup>, ne peuvent que difficilement participer au scrutin.

### **A. L'ATTRIBUTION DE DEUX NOUVEAUX SIÈGES À LA FRANCE AU SEIN DU PARLEMENT EUROPÉEN**

À l'occasion du traité de Lisbonne, les États-membres ont souhaité modifier substantiellement la composition du Parlement européen. Ainsi, pour tenir compte des élargissements successifs de l'Union (qui ont conduit non seulement à l'augmentation du nombre d'États devant être représentés au sein du Parlement, mais aussi au renforcement des disparités entre les populations respectives de chaque État-membre), le nombre total de sièges à pourvoir a connu une nette augmentation et est **passé de 736 à 754 pour la législature 2009-2014**, et 751 pour les législatures suivantes<sup>2</sup>. On soulignera, à cet égard, que la répartition des sièges entre les États-membres demeure régie par le

---

<sup>1</sup> Loi n° 2003-327 du 11 avril 2003 relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen ainsi qu'à l'aide publique aux partis politiques.

<sup>2</sup> Cette dérogation pour la période 2009-2014 s'explique par la situation particulière de l'Allemagne qui, aux termes du traité de Lisbonne, perd trois sièges au Parlement européen (elle passe ainsi de 99 à 96 sièges, en raison de l'abaissement du nombre maximal de sièges pouvant être détenus par un seul État-membre) : ces dispositions étant entrées en vigueur après les élections de juin 2009, il n'a pas semblé souhaitable de priver trois eurodéputés nouvellement élus de leur siège, si bien qu'un régime transitoire a été mis en place.

principe de « proportionnalité dégressive », en vertu duquel les pays les plus peuplés acceptent de n'être pas représentés au Parlement européen à due concurrence de leur poids démographique réel afin de permettre aux « petits » États de disposer d'un nombre significatif de représentants -si bien qu'un membre du Parlement européen représente un nombre d'électeurs d'autant plus grand que la population de l'État dont il ressort est importante<sup>1</sup>.

En outre, les règles de répartition des sièges entre les États-membres ont été, elles aussi, modifiées : alors que, sous l'empire du traité de Nice, le nombre de sièges attribué à chaque État-membre était compris entre 99 (pour l'Allemagne) et 5 (pour Malte), le traité de Lisbonne a prévu qu'aucun État-membre ne pourrait disposer de plus de 96 sièges ni de moins de 6 sièges.

Le cumul de ces deux innovations a conduit à créer dix-huit nouveaux sièges au sein du Parlement européen, parmi lesquels deux ont été attribués à la France (qui dispose donc désormais de 74 représentants au Parlement).

#### Répartition des sièges entre les États-membres au sein du Parlement européen

État	Nombre de sièges au Parlement européen avant le traité de Lisbonne	Nombre de sièges au Parlement européen à compter de 2014
Allemagne	99	96 (- 3)
<b>France</b>	<b>72</b>	<b>74 (+ 2)</b>
Royaume-Uni	72	74 (+ 2)
Italie	72	73 (+ 1)
Espagne	50	54 (+ 4)
Pologne	50	51 (+ 1)
Roumanie	33	33
Pays-Bas	25	26 (+ 1)
Belgique	22	22
Grèce	22	22
Hongrie	22	22
Portugal	22	22
République tchèque	22	22
Suède	18	20 (+ 2)
Autriche	17	19 (+ 2)
Bulgarie	17	18 (+ 1)
Danemark	13	13
Finlande	13	13
Slovaquie	13	13
Lituanie	12	12
Irlande	12	12
Lettonie	8	9 (+1)
Slovénie	7	8 (+ 1)
Chypre	6	6
Estonie	6	6
Luxembourg	6	6
Malte	5	6 (+ 1)
<b>TOTAL</b>	<b>736</b>	<b>751</b>

<sup>1</sup> Un membre du Parlement européen élu en Espagne représente plus de 900 000 habitants, contre 80 000 pour ceux élus à Malte.

Les règles issues du traité de Lisbonne n'ont toutefois **pas pu être mises en œuvre lors des dernières élections européennes** : en effet, le traité est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> décembre 2009, c'est-à-dire près de six mois après les élections européennes de juin 2009. Dès lors, l'élection des représentants au Parlement européen de 2009 s'est déroulée selon les règles prévues par le traité de Nice, et les douze pays dont le nombre de sièges connaissait une augmentation<sup>1</sup> n'ont pas pu élire les eurodéputés supplémentaires dont les dotait le traité de Lisbonne en même temps que leurs autres représentants.

Pour faire face à cette situation et pour permettre aux douze États concernés de bénéficier sans délai d'un renforcement de leur représentation au Parlement européen, et donc de mettre en place un régime transitoire pour la législature 2009-2014, un **protocole** fixant les modalités de désignation des personnes appelées à occuper les sièges supplémentaires créés par le traité de Lisbonne a été signé par les vingt-sept États membres de l'Union le **23 juin 2010**, à Bruxelles<sup>2</sup>.

Ce protocole permet aux États de recourir à trois procédures pour désigner leurs représentants supplémentaires :

- une élection européenne « partielle », c'est-à-dire une élection *ad hoc* organisée seulement pour pourvoir les nouveaux sièges, qui se déroulerait selon les mêmes modalités que les élections européennes « générales » ;

- une désignation par référence aux résultats du scrutin de juin 2009, ce qui reviendrait à attribuer les sièges supplémentaires aux suivants de liste ;

- une désignation par le Parlement national, parmi ses membres élus au suffrage universel direct.

#### ***B. UN ACCÈS AU SCRUTIN COMPLEXE POUR LES FRANÇAIS RÉSIDANT HORS DE L'UNION EUROPÉENNE***

Jusqu'aux élections européennes de 2004, le vote pour les élections européennes se déroulait dans une circonscription unique, habilitant les Français établis à l'étranger à voter dans les bureaux consulaires. La création de huit circonscriptions interrégionales par le législateur en 2003<sup>3</sup>, bien que conforme aux préconisations du Parlement européen, a privé nos compatriotes résidant hors de France de cette possibilité, ne leur laissant que deux moyens de participer aux élections européennes :

- pour l'ensemble des Français résidant à l'étranger, le vote sur la liste électorale d'une commune française où ils sont inscrits : ils peuvent alors voter en personne ou par procuration ;

---

<sup>1</sup> À savoir : la Bulgarie, l'Espagne, la France, l'Italie, la Lettonie, Malte, les Pays-Bas, l'Autriche, la Pologne, la Slovaquie, la Suède et le Royaume-Uni.

<sup>2</sup> Il s'agit, plus précisément, du protocole modifiant le protocole sur les dispositions transitoires, annexé au traité sur l'Union européenne, au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et au traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique.

<sup>3</sup> Loi précitée du 11 avril 2003, article 28.

- pour les Français résidant dans un État étranger mais membre de l'Union européenne, le vote dans leur État de résidence : les citoyens en cause votent alors non pour les représentants de la France au Parlement européen, mais pour les représentants du pays où ils sont établis.

Cette situation, qui a eu pour conséquence de priver au moins 400 000 personnes de la possibilité de participer aux élections européennes<sup>1</sup>, a suscité le dépôt de nombreuses propositions de loi devant notre Haute Assemblée : depuis 2004, pas moins de sept propositions qui avaient pour objet de faciliter la participation des Français de l'étranger aux élections européennes ont ainsi été déposées par des sénateurs de tous les groupes politiques<sup>2</sup>.

## II. UN PROJET DE LOI QUI POURSUIT UN DOUBLE OBJECTIF

Les deux chapitres du présent projet de loi (qui n'a fait l'objet, lors de son examen par l'Assemblée nationale, que de modifications rédactionnelles) visent respectivement à définir les modalités de désignation des représentants supplémentaires attribués à la France par le traité de Lisbonne et à rétablir la possibilité, pour les Français établis hors du territoire national, de voter dans les bureaux de vote consulaires pour les élections européennes.

### ***A. L'ÉLECTION DE DEUX DÉPUTÉS EUROPÉENS SUPPLÉMENTAIRES AU SEIN DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE***

En premier lieu, le projet de loi fixe les modalités de désignation des deux représentants supplémentaires de la France au Parlement européen.

Dans ce cadre, votre rapporteur observe que, sur les douze États-membres dont le nombre de sièges au Parlement européen augmente à la suite du traité de Lisbonne, onze ont choisi de désigner leurs représentants par référence aux résultats du scrutin de 2009.

Cependant, cette solution n'a pas paru transposable au cas français pour deux raisons principales :

- tout d'abord, cette option (qui impliquait d'utiliser *a posteriori* les résultats d'un scrutin pour pourvoir des sièges dont les électeurs n'étaient pas

---

<sup>1</sup> En effet, en 2010, 1,5 million de personnes étaient inscrites au registre mondial des Français établis hors de France (et on estime à 2,2 millions le nombre total de Français résidant hors de France) ; parmi elles, 409 588 étaient inscrites sur la liste électorale d'une commune française et 585 927 résidaient dans un pays de l'Union européenne. Le différentiel est donc de 393 756 personnes qui ne sont ni inscrites sur une liste électorale en France, ni résidentes d'un État de l'Union.

<sup>2</sup> Il s'agit, plus précisément, des propositions de loi n° 377 (2003-2004), n° 378 (2003-2004), n° 225 (2007-2008) et n° 717 (2009-2010) de M. Robert del Picchia, des propositions n° 428 (2006-2007) et n° 261 (2007-2008) de Mme Monique Cerisier-ben-Guiga et M. Richard Yung, et de la proposition n° 286 (2006-2007) de M. Christian Cointat.

informés de l'existence au moment où ils se sont exprimés) a été considérée par le gouvernement comme contraire au principe de sincérité du scrutin, consacré par l'article 3 de la Constitution : on retrouve ici les problèmes posés par l'antériorité des élections européennes de juin 2009 par rapport à l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne ;

- en outre, les résultats de cette désignation par référence aux résultats des élections de juin 2009 auraient varié en fonction de la date des chiffres de population utilisés pour déterminer sur quelle circonscription ces nouveaux sièges auraient dû être imputés : ainsi, si les statistiques démographiques employées lors des élections de 2009 (à savoir la population authentifiée au 1<sup>er</sup> janvier 2006) conduiraient à attribuer ces sièges à la circonscription Est et à la circonscription Nord-Ouest, et donc à la désignation de deux candidats issus des listes « Europe-Écologie », les statistiques plus récentes (celles de la population authentifiée au 1<sup>er</sup> janvier 2007 ou au 1<sup>er</sup> janvier 2008) mèneraient à la désignation d'un candidat « Europe-Écologie », issu des listes de la circonscription Nord-Ouest, et d'un candidat « Majorité présidentielle », issu des listes de la circonscription Ouest.

Selon les informations transmises par le gouvernement à votre rapporteur, **ce dernier problème** -celui de la ventilation des sièges entre les circonscriptions et, surtout, de la variabilité de cette ventilation- **est spécifique à la France** et ne se pose dans aucun autre des États-membres devant désigner des représentants supplémentaires : en effet, huit d'entre eux disposent d'une circonscription unique, et les circonscriptions formées par les trois autres pays n'ont pas connu, depuis 2009, de modification démographique suffisamment importante pour faire varier la répartition des sièges entre circonscriptions<sup>1</sup>.

Ces éléments ont poussé le gouvernement à recourir à la troisième option ouverte par le Conseil européen pour permettre aux États-membres dont le nombre de sièges au Parlement européen a été augmenté par le traité de Lisbonne de disposer, dès 2009-2014, de représentants supplémentaires. Les nouveaux eurodéputés français seraient donc désignés au sein du Parlement national.

Votre rapporteur souligne que, dans ses conclusions après le Conseil européen de Bruxelles des 18 et 19 juin 2009, la présidence du Conseil avait rappelé que les États-membres pourraient, de manière exceptionnelle et par dérogation à l'Acte du 20 septembre 1976, désigner leurs représentants « *conformément à leur législation nationale et pour autant qu'[ils] aient été élus au suffrage universel direct, notamment soit par une élection ad hoc, soit par référence aux résultats des élections européennes de juin 2009, soit par désignation par le Parlement national, en son sein, du nombre de députés requis* ». Il résulte de ces précisions que les représentants supplémentaires de la France ne peuvent valablement être désignés au sein de notre Assemblée (dont les membres sont élus au suffrage universel indirect, et non au suffrage universel direct). En outre, bien que l'exigence que les personnes élues par le

---

<sup>1</sup> Ces trois pays sont la Pologne, l'Italie et le Royaume-Uni.

Parlement aient été préalablement élues au suffrage universel direct ne semble pas interdire, en théorie, que les sénateurs participent à la désignation des deux nouveaux eurodéputés français, cette solution (à savoir la désignation de deux députés par les deux Assemblées) a été écartée par le gouvernement, qui s'est déclaré soucieux de ne pas remettre en cause l'autonomie de chaque Assemblée en permettant aux sénateurs de participer à une élection où seuls les députés auraient été éligibles. De la même manière, bien que certains sénateurs exercent, parallèlement à leur mandat parlementaire, un mandat électif local pourvu par la voie du suffrage universel direct, le gouvernement n'a pas souhaité inclure ces sénateurs dans la catégorie des parlementaires susceptibles d'être désignés pour siéger au Parlement européen : à cet égard, l'étude d'impact jointe au projet de loi souligne que « *cette désignation se serait faite au prix d'une rupture d'égalité* » entre les sénateurs puisque, dans ce cas, « *il aurait été nécessaire d'édicter une règle spécifique d'inéligibilité ne concernant que les sénateurs ne détenant aucun mandat procédant du suffrage universel direct* ».

En conséquence, le présent projet de loi prévoit que les représentants supplémentaires de la France au Parlement seront désignés par l'Assemblée nationale, au sein de cette Assemblée (**article 1<sup>er</sup>**). Ils seraient élus selon des modalités similaires à celles qui sont prévues par la loi du 7 juillet 1977 : ainsi, l'élection se déroulerait au scrutin proportionnel de liste, les sièges étant répartis à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne ; toutefois, un **second tour** pourrait être organisé si, au premier tour, le nombre de votants est inférieur à la moitié des membres de l'Assemblée nationale (**article 2**).

Les personnes désignées selon ce processus perdraient *ipso facto* leur mandat de député et seraient soumises au régime d'incompatibilités applicable aux membres du Parlement européen (**article 3**).

Comme le souligne le gouvernement, ce mode de scrutin est de nature à garantir un certain équilibre politique dans la représentation française : il devrait en effet, selon toute vraisemblance, mener à l'élection d'un eurodéputé appartenant au groupe majoritaire à l'Assemblée nationale et d'un autre faisant partie de l'opposition.

Enfin et surtout, votre rapporteur souligne que l'entrée en vigueur de ces dispositions est subordonnée à l'entrée en vigueur du protocole précité du 23 juin 2010 : la désignation effective des nouveaux eurodéputés ne pourra donc pas intervenir avant la ratification du protocole par les vingt-sept États membres de l'Union européenne (**article 4**). Or, à ce jour, seuls seize pays ont totalement achevé le processus de ratification ; trois autres (à savoir Chypre, la Pologne et le Portugal) ont achevé la procédure de ratification parlementaire mais n'ont pas encore procédé au dépôt de leur instrument auprès des autorités italiennes<sup>1</sup> et dans huit pays -dont la France-, la procédure de ratification est toujours en cours<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> L'Italie est en effet depositaire des instruments de ratification du protocole du 23 juin 2010.

<sup>2</sup> Outre la France, la ratification est en cours en Allemagne, en Belgique, en Grèce, en Lituanie, aux Pays-Bas, en Roumanie et au Royaume-Uni.

## ***B. LE RÉTABLISSEMENT DE LA POSSIBILITÉ DE VOTER DANS LES BUREAUX CONSULAIRES***

Parallèlement, le présent projet de loi rétablit la possibilité, pour les Français établis à l'étranger, de voter pour les élections européennes dans les ambassades et dans les postes consulaires (**article 7**), selon des modalités proches de celles qui sont prévues pour leur participation aux référendums et aux élections présidentielles. Ce rétablissement s'accompagne, à juste titre, du renforcement des mesures visant à lutter contre le double vote (**article 5**).

En ce qui concerne les modalités concrètes du vote des Français établis à l'étranger, observons que :

- la population prise en compte en vue du calcul des sièges attribués à la circonscription de rattachement des Français de l'étranger pour les élections européennes serait la population authentifiée, chaque année, sur le fondement de l'article L. 330-1 du code électoral, ce recensement spécifique ayant été instauré lors de la création des députés des Français de l'étranger (**article 6**) ;

- les Français de l'étranger seraient rattachés à la circonscription Île-de-France (**article 8**) : ce choix a été privilégié par le gouvernement pour des raisons essentiellement pratiques, et notamment par le fait que les Français de l'étranger dépendent d'administrations basées à Paris et que le contentieux de l'inscription des Français sur les listes consulaires est du ressort, lui aussi, des tribunaux parisiens.

## **III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES LOIS**

Tout en se déclarant réservée sur certaines de ses dispositions, votre commission a globalement apporté son soutien au présent texte.

### ***A. LA DÉSIGNATION DES EURODÉPUTÉS SUPPLÉMENTAIRES AU SEIN DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE : LA « MOINS MAUVAISE » DES SOLUTIONS***

Concernant la désignation des deux représentants supplémentaires de la France au Parlement européen, votre commission a estimé que la solution retenue par le gouvernement (à savoir l'élection de ces deux eurodéputés par l'Assemblée nationale) était peu satisfaisante et ne pouvait que rappeler l'époque révolue où, en l'absence d'une véritable Europe politique, le Parlement européen était une simple « Assemblée des communautés » dont les membres étaient les délégués des parlements nationaux.

Il n'en reste pas moins que ce choix, malgré ses défauts, est **le moins mauvais** parmi les trois options ouvertes à la France par le protocole du 23 juin 2010 : il ne saurait en effet être question d'organiser une élection européenne pour pourvoir deux sièges, ni de procéder à une désignation par

référence aux résultats du scrutin de juin 2009 alors même qu'une telle désignation se heurterait à de lourdes incertitudes juridiques et pourrait être censurée par le Conseil constitutionnel.

Tout en validant le dispositif prévu par le gouvernement, votre commission a donc marqué de nombreuses réserves et a **estimé regrettable que cette question n'ait pas été traitée avant les élections européennes de 2009** : cette gestion précoce des conséquences du traité de Lisbonne aurait en effet permis de lever les obstacles juridiques et techniques soulevés par le gouvernement, puisque les électeurs auraient pu être informés, préalablement au vote, de l'existence de deux futurs sièges à pourvoir (et donc de respecter l'impératif de sincérité du scrutin), et que la population à prendre en compte pour l'attribution de ces sièges aurait pu être déterminée *ex ante* et en toute transparence.

Votre commission souligne, en outre, que le dispositif retenu par le gouvernement ne sera pas sans conséquences sur l'Assemblée nationale :

- si le protocole du 23 juin 2010 est ratifié par l'ensemble des États-membres avant le 19 juin 2011 (ce qui est, à tout le moins, peu probable), deux élections partielles devront être organisées pour pourvoir les sièges laissés vacants par les deux députés élus<sup>1</sup> ;

- si le protocole entre en vigueur entre le 19 juin 2011 et les élections législatives de 2012, les sièges des deux députés élus seront laissés vacants ;

- si le protocole est ratifié après les élections législatives de 2012, les députés désignés seront amenés à renoncer à un mandat expirant en 2017 pour aller exercer un mandat expirant en 2014, pouvant dissuader de nombreuses personnes de faire acte de candidature.

Il est donc crucial que le gouvernement promeuve, auprès de nos partenaires européens n'ayant pas encore ratifié le protocole, une ratification rapide de ce dernier.

#### ***B. LA PARTICIPATION DES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER AU SCRUTIN EUROPÉEN : UN DISPOSITIF OPPORTUN***

Concernant le rétablissement de la possibilité de voter dans les bureaux consulaires pour les Français établis à l'étranger, votre commission a également marqué son accord avec le dispositif retenu par le gouvernement.

Il convient toutefois de souligner que, si la plupart des dispositions contenues dans le présent texte font l'objet d'un large consensus, un débat existe sur les **modalités d'intégration des Français de l'étranger au système de circonscriptions créé en 2003**.

---

<sup>1</sup> Selon l'article L. 178 du code électoral, aucune élection partielle ne peut être organisée dans les douze mois qui précèdent l'expiration des pouvoirs de l'Assemblée nationale.

Certains de nos collègues ont ainsi proposé que les Français établis hors de France soient rassemblés dans une circonscription *ad hoc*. Au vu de la faiblesse relative du nombre de nos compatriotes résidant à l'étranger, cette circonscription serait toutefois dotée d'un nombre très réduit de sièges (deux, selon les statistiques les plus récentes) : cette solution serait donc contraire à l'Acte du 20 septembre 1976, selon lequel la mise en place d'éventuelles circonscriptions ne doit pas « *porte[r] atteinte au caractère globalement proportionnel du scrutin* », ce qui impose que le nombre de sièges attribué à chacune des circonscriptions soit suffisamment important pour que le scrutin proportionnel ne perde pas toute sa portée. Votre commission a donc estimé que cette solution était **contraire au droit communautaire**, et ne pouvait pas être retenue.

D'autres ont proposé que les Français de l'étranger soient rattachés à la circonscription Outre-mer, pour former une circonscription « Outre-mer et outre-frontières »<sup>1</sup>. Cette solution soulèverait, tout d'abord, des difficultés techniques réelles : on peut en effet s'interroger sur les modalités de prise en compte des Français de l'étranger s'ils étaient intégrés à une circonscription qui est déjà découpée en sections, dont le fonctionnement est d'ailleurs peu lisible et obscur pour les électeurs. Par ailleurs, elle poserait un problème évident d'un point de vue symbolique, puisqu'elle pourrait sembler assimiler les collectivités territoriales d'outre-mer à des pays étrangers. Ainsi, votre commission n'a pas souscrit à cette solution, qui lui a semblé **complexe et peu légitime**.

Au vu de ces éléments, votre commission n'a pas souhaité remettre en cause le dispositif adopté par l'Assemblée nationale.

\*

**Au bénéfice de ces observations, votre commission a adopté le présent projet de loi sans modification.**

---

<sup>1</sup> Voir notamment la proposition de loi n° 717 (2009-2010) de M. Robert del Picchia relative à la représentation des Français établis hors de France au Parlement européen.

## EXAMEN DES ARTICLES

### CHAPITRE I<sup>ER</sup> DISPOSITIONS ORGANISANT, À TITRE TRANSITOIRE, L'ÉLECTION EN FRANCE DE DEUX REPRÉSENTANTS SUPPLÉMENTAIRES AU PARLEMENT EUROPÉEN

#### *Article premier*

#### **Désignation de deux députés européens au sein de l'Assemblée nationale**

Cet article définit les modalités de désignation des deux représentants supplémentaires de la France au Parlement européen ; il consacre, par ailleurs, le caractère à la fois dérogatoire et transitoire de ce dispositif.

On rappellera, à cet égard, que le traité de Lisbonne a pour effet de doter la France de deux nouveaux sièges au Parlement européen, faisant passer le nombre de ses représentants de 72 à 74 ; cette modification n'a **pas pu être prise en compte lors des élections européennes de 2009**, dans la mesure où le traité de Lisbonne est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> décembre 2009 (soit près de six mois après le scrutin). Les douze États-membres dont le nombre de sièges a été augmenté doivent donc, hors de la période « normale » des élections européennes, désigner un ou plusieurs représentants supplémentaires : cette situation a poussé le Conseil à mettre en place des modalités de désignation des eurodéputés dérogatoires à celles qui sont fixées par les traités.

Ces procédures dérogatoires figurent dans le protocole du 23 juin 2010 modifiant le protocole sur les dispositions transitoires, annexé au traité sur l'Union européenne, au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et au traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique<sup>1</sup>.

Votre rapporteur souligne que la possibilité que le traité de Lisbonne entre en application après les élections européennes de juin 2009 avait été **envisagée par le Conseil dès décembre 2008**<sup>2</sup> : celui-ci avait alors jugé que, dans cette hypothèse, il serait indispensable que « *des mesures transitoires [soient] adoptées dès que possible, conformément aux procédures juridiques nécessaires, afin d'augmenter, jusqu'au terme de la législature 2009-2014*

---

<sup>1</sup> La ratification de ce protocole fait également l'objet d'un projet de loi renvoyé à la commission des Affaires étrangères et qui sera examiné en séance publique en même temps que le présent texte.

<sup>2</sup> Conseil européen de Bruxelles des 11 et 12 décembre 2008.

*[...], le nombre de membres du Parlement européen des douze États-membres pour lesquels ce nombre devrait connaître une augmentation »<sup>1</sup>.*

Dans ce contexte, l'article 1<sup>er</sup> du présent projet de loi rappelle le caractère exceptionnel de la désignation de deux eurodéputés hors du cadre normatif fixé par les traités : il précise ainsi que cette désignation a lieu « *par dérogation* » aux dispositions de la loi du 7 juillet 1977. Il indique également que les deux représentants de la France élus sur le fondement du présent texte ne siégeront au Parlement européen que pour la période allant de l'entrée en vigueur du protocole du 23 juin 2010 au renouvellement général du Parlement européen de 2014. Le choix de ne faire siéger les deux nouveaux eurodéputés de la France qu'à compter de l'entrée en vigueur du protocole (et non pas immédiatement après leur désignation, sous la forme d'« observateurs » dotés d'une voix consultative, comme cela avait été initialement envisagé) est d'ailleurs pleinement cohérent avec les souhaits exprimés par le Parlement européen dans son avis sur le protocole précité, et où il avait insisté « *sur le fait que les dix-huit députés [devaient] commencer à siéger au Parlement en même temps afin de ne pas bouleverser l'équilibre des nationalités dans l'Assemblée* ».

En second lieu, le présent article précise que les députés européens que la France doit désigner sur le fondement du traité de Lisbonne seront **élus par les membres de l'Assemblée nationale** et parmi les membres de cette même Assemblée.

Aux termes de l'article 1<sup>er</sup> du protocole du 23 juin 2010, la France aurait pu recourir à deux autres procédures pour procéder à la désignation de ses représentants supplémentaires :

- elle pouvait procéder à une élection partielle *ad hoc*, répondant aux conditions fixées par la loi du 7 juillet 1977 ;
- elle pouvait désigner les deux eurodéputés supplémentaires par référence aux résultats des élections européennes de juin 2009.

Ces deux solutions n'ont toutefois pas été jugées satisfaisantes par le gouvernement.

D'une part, l'organisation d'une **élection partielle** a paru inadaptée aux enjeux de la création de deux nouveaux sièges : ainsi, non seulement cette solution n'aurait pas été conforme à l'esprit de l'Acte du 20 septembre 1976 (le recours au scrutin proportionnel ayant peu de portée lorsque deux sièges seulement sont à pourvoir), mais surtout, comme le rappelle le gouvernement dans l'étude d'impact jointe au présent projet de loi, une telle élection partielle aurait « *[risqué] de générer une très faible participation pour des coûts d'organisation élevés* ».

---

<sup>1</sup> *Conclusions de la présidence à l'issue du Conseil européen de décembre 2008 précité.*

D'autre part, la désignation des deux eurodéputés supplémentaires par référence aux résultats du scrutin de juin 2009 aurait posé de lourds problèmes sur un plan tant juridique que pratique.

En premier lieu, cette solution aurait pu être interprétée comme contraire à la Constitution, car attentatoire à la loyauté du scrutin : en effet, les électeurs n'avaient pas été prévenus, en 2009, de l'existence de sièges supplémentaires à pourvoir ; or, cet élément fait partie de ceux qui doivent être portés à la connaissance des citoyens préalablement à l'élection pour garantir la sincérité du scrutin.

En second lieu, cette procédure aurait été **très complexe à mettre en œuvre**, dans la mesure où l'évolution de la démographie des circonscriptions crée un doute sur la circonscription à laquelle les sièges doivent être attribués.

Ainsi, la principale difficulté résulte des variations de la répartition de la population entre les circonscriptions interrégionales. On rappellera à cet égard que, depuis la loi du 11 avril 2003, l'élection européenne se déroule non plus dans une circonscription unique, mais au sein de **huit circonscriptions** (Nord-Ouest, Ouest, Est, Sud-Ouest, Sud-Est, Massif central et Centre, Île-de-France et Outre-mer) ; le nombre de sièges attribué à chaque circonscription est déterminé en fonction de la population, par décret<sup>1</sup>, préalablement à chaque élection européenne, la population prise en compte étant « *le dernier chiffre de population municipale authentifié avant l'élection* »<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Article 4 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen.

<sup>2</sup> Article R. 25-1 du code électoral.

### Les caractéristiques des « euro-régions »

Nom de la circonscription	Régions	Nombre de sièges en 2004	Nombre de sièges en 2009
Nord-Ouest	Basse Normandie, Haute Normandie, Nord-Pas-de-Calais, Picardie	12	10
Ouest	Bretagne, Pays de la Loire, Poitou-Charentes	10	9
Est	Alsace, Bourgogne, Champagne-Ardenne, Lorraine, Franche-Comté	10	9
Sud-ouest	Aquitaine, Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées	10	10
Sud-est	Corse, Provence-Alpes-Côte-D'azur, Rhône-Alpes	13	13
Massif Central – Centre	Auvergne, Limousin, Centre	6	5
Île-de-France	Île-de-France	14	13
Outre-mer	Saint-Pierre-et-Miquelon, Guadeloupe, Martinique, Guyane, Réunion, Mayotte, Nouvelle-Calédonie, Polynésie française, Wallis-Et-Futuna	3	3
<b>TOTAL</b>		78	72

Or, force est de constater que la désignation des deux nouveaux eurodéputés de la France par référence aux résultats du scrutin de 2009 aurait eu des conséquences très différentes selon la date retenue pour apprécier la population de chaque circonscription. Ainsi :

- si l'on tient compte des **chiffres de population utilisés lors des élections européennes de 2009** (c'est-à-dire de la population authentifiée au 1<sup>er</sup> janvier 2006), les représentants supplémentaires de la France auraient dû être attribués aux circonscriptions Nord-Ouest et Est, ce qui aurait donné lieu à la désignation de deux candidats issus des listes Europe-écologie ;

- à l'inverse, l'utilisation des **statistiques de population les plus récentes** (à savoir les chiffres de la population au 1<sup>er</sup> janvier 2007 ou au 1<sup>er</sup> janvier 2008) conduirait à attribuer un siège à la circonscription Nord-Ouest et un autre à la circonscription Ouest, et donc à la désignation d'un candidat de la liste Europe-écologie et d'un candidat de la liste Majorité présidentielle.

L'incertitude sur les chiffres de population à prendre en compte a donc conduit le gouvernement à ne pas opter pour une désignation des deux représentants supplémentaires de la France selon les résultats de l'élection de 2009.

À cet égard, votre rapporteur observe que cette solution a été choisie par **onze des douze États-membres** qui connaissent, à la suite du traité de Lisbonne, une augmentation de leur nombre de sièges au Parlement européen ; toutefois, ces États sont dans une situation radicalement différente de celle de la France, dans la mesure où huit d'entre eux disposent d'une circonscription unique et que les trois autres (à savoir la Pologne, l'Italie et le Royaume-Uni) ne sont pas confrontés aux problèmes de répartition des nouveaux sièges entre circonscriptions qui existent en France.

Dès lors, la France a choisi d'utiliser la **troisième option** prévue par le protocole du 23 juin 2010, à savoir la désignation par le Parlement national de deux de ses membres. Les termes du protocole (dont l'article 1<sup>er</sup> dispose que les députés européens désignés à titre transitoire doivent avoir été élus au **suffrage universel direct**), ainsi que la volonté de respecter l'autonomie des Assemblées<sup>1</sup>, ont poussé le gouvernement à prévoir une élection des deux représentants supplémentaires de la France au sein de l'Assemblée nationale et par les seuls députés.

Estimant que les modalités de désignation des deux eurodéputés supplémentaires de la France prévues par le présent article étaient à la fois simples, lisibles et légitimes, votre commission a **adopté** l'article 1<sup>er</sup> **sans modification**.

## *Article 2*

### **Mode de scrutin**

Cet article précise le mode de scrutin applicable à l'élection, au sein de l'Assemblée nationale et par les membres de cette dernière, des deux représentants supplémentaires de la France au Parlement européen.

Le mode de scrutin prévu par le présent article serait très largement identique à celui qui est prévu par la loi du 7 juillet 1977. Ainsi :

- l'élection se déroulerait au scrutin de liste, sans panachage ni vote préférentiel (**paragraphe I**) ;

- le nombre de candidats par liste serait égal au double du nombre de sièges à pourvoir, soit quatre candidats par liste (**paragraphe II**) ;

- le mode de scrutin serait celui de la représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne (**paragraphe IV**) ;

- les sièges seraient attribués en fonction de l'ordre de présentation des candidats sur chaque liste (**paragraphe IV**) ;

- les listes seraient composées alternativement d'un candidat de sexe masculin et d'une candidate de sexe féminin (**paragraphe II**). Cette disposition n'aura, en elle-même, que peu d'effets positifs sur la parité, dans la mesure où le mode de scrutin retenu par le gouvernement risque de conduire à l'élection d'un candidat de la liste du groupe majoritaire et d'un candidat du

---

<sup>1</sup> Comme le rappelle M. Jean Tibéri dans son rapport précité, « la participation des sénateurs à une élection au sein de l'Assemblée nationale serait manifestement contraire au principe d'autonomie des Assemblées ».

principal groupe d'opposition de l'Assemblée nationale, c'est-à-dire des deux candidats placés en tête de liste : seule la bonne volonté des groupes politiques de l'Assemblée nationale pourra donc conduire à l'élection d'un candidat de chaque sexe.

Les spécificités d'une élection au sein de l'Assemblée nationale ont toutefois conduit le gouvernement à prévoir deux aménagements des règles de la loi de 1977 : l'élection comportera deux tours au lieu d'un (**paragraphe III**) et les recours contre elle seront traités non pas par le Conseil d'État (qui est compétent en premier et dernier ressort pour le contentieux des élections au Parlement européen, selon l'article 25 de la loi de 1977) mais, dans le silence du texte, par le Bureau de l'Assemblée nationale<sup>1</sup>.

Votre commission a **adopté** l'article 2 **sans modification**.

### *Article 3*

#### **Régime électoral des deux eurodéputés désignés sur le fondement du présent texte**

Le présent article définit le régime électoral applicable aux deux représentants de la France élus en application du présent texte.

Il prévoit ainsi que les deux membres de l'Assemblée nationale qui seront désignés pour siéger au Parlement européen perdront, de ce fait, leur mandat de député. Cette disposition est la **reprise de l'article L.O. 137-1 du code électoral**, qui rend le mandat parlementaire national incompatible avec le mandat parlementaire européen.

La vacance de sièges ainsi créée pourra avoir deux conséquences :

- si elle intervient plus de douze mois avant les prochaines élections législatives (c'est-à-dire avant le 19 juin 2011), elle entraînera l'organisation de deux élections partielles dans un délai de trois mois ;

- si elle intervient moins de douze mois avant cette échéance, les deux sièges demeureront vacants jusqu'aux élections législatives de 2012<sup>2</sup>. Cette seconde option est d'ailleurs la plus probable, dans la mesure où il semble peu vraisemblable que le protocole du 23 juin 2010 soit ratifié par les huit pays qui n'ont pas encore procédé à cette ratification (et dont la France fait d'ailleurs partie) avant juin 2011.

Lors de leur audition par votre rapporteur, les services du ministère de l'Intérieur ont indiqué que **le calendrier d'achèvement des diverses procédures parlementaires engagées au niveau des États-membres en cause demeurerait incertain**, notamment au Royaume-Uni, où la ratification du protocole est subordonnée à l'adoption d'une loi sur le transfert de nouvelles compétences à l'Union européenne.

---

<sup>1</sup> Aux termes de l'article 14 du Règlement de l'Assemblée nationale, le Bureau a en effet « tous pouvoirs pour régler les délibérations » de celle-ci.

<sup>2</sup> Article L.O. 178 du code électoral.

État-membre	Procédure parlementaire	Date de notification
Allemagne	En cours	-
Autriche	Achevée	16 mars 2011
Belgique	En cours au niveau régional	-
Bulgarie	Achevée	9 novembre 2011
Chypre	Achevée	En attente
Danemark	Achevée	25 novembre 2010
Espagne	Achevée	18 février 2011
Estonie	Achevée	29 novembre 2010
Finlande	Achevée	5 novembre 2010
Grèce	En cours	-
Hongrie	Achevée	20 décembre 2010
Irlande	Achevée (Procédure infra-législative)	23 novembre 2010
Italie	Achevée	28 février 2011
Lettonie	Achevée	24 novembre 2010
Lituanie	En cours	-
Luxembourg	Achevée	18 janvier 2011
Malte	Achevée	15 octobre 2010
Pays-Bas	En cours	-
Pologne	Achevée	En attente
Portugal	Achevée	En attente
République tchèque	Achevée	24 novembre 2010
Roumanie	En cours	-
Royaume-Uni	En cours	-
Slovaquie	Achevée	25 novembre 2010
Slovénie	Achevée	29 décembre 2010
Suède	Achevée	25 novembre 2010

Source : Ministère de l'Intérieur

En outre, le présent article rend certaines dispositions relatives au régime électoral des députés européens applicables aux futurs représentants de la France au Parlement européen.

Plus précisément, ces dispositions concernent :

- le **régime d'incompatibilités** applicable aux membres du Parlement européen (articles 6 à 6-6 de la loi du 7 juillet 1977), et qui ont trait tant à l'incompatibilité de leur mandat avec certaines fonctions professionnelles qu'à la limitation du cumul des mandats ;

- les règles relatives au remplacement des représentants dont le siège est laissé vacant (article 24 de la loi de 1977 précitée), et qui prévoient, quelle que soit la cause de la vacance, un remplacement par le suivant de liste.

Votre commission a **adopté** l'article 3 **sans modification**.

#### *Article 4*

#### **Entrée en vigueur**

Cet article subordonne l'entrée en vigueur des dispositions du présent chapitre à la ratification du protocole du 23 juin 2010 par les vingt-sept États membres de l'Union européenne : les deux représentants supplémentaires de la

France ne pourront donc être élus, conformément à l'article 2 du protocole, qu'à compter du premier jour du mois suivant le dépôt de l'instrument de ratification par l'État-membre qui aura été le dernier à y procéder.

Votre commission a **adopté** l'article 4 **sans modification**.

## **CHAPITRE II**

### **PARTICIPATION DES FRANÇAIS ÉTABLIS HORS DE FRANCE À L'ÉLECTION DES REPRÉSENTANTS AU PARLEMENT EUROPÉEN**

#### *Article 5*

(art. 2 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection  
des représentants au Parlement européen)

#### **Prohibition du double vote**

En vue d'éviter les doubles votes de Français établis à l'étranger aux élections européennes (c'est-à-dire le fait, pour un même électeur, de voter à la fois en France et dans son pays de résidence), cet article tend à interdire aux Français résidant hors de France de prendre part au vote en France lorsqu'ils sont inscrits pour ce faire dans le consulat dont ils dépendent.

Votre rapporteur rappelle, à cet égard, que jusqu'aux élections de 2004 (c'est-à-dire lorsque le vote aux élections européennes s'exerçait dans une circonscription unique), les Français résidant dans un pays tiers pouvaient participer au vote dans leur pays de résidence ; toutefois, en mettant en place des circonscriptions interrégionales, la loi du 11 avril 2003 a eu pour effet de les priver de cette possibilité.

Dès lors, nos compatriotes résidant à l'étranger ont actuellement deux possibilités pour participer au vote aux élections européennes :

- le vote dans une commune française, sur les listes électorales de laquelle ils sont inscrits : ils disposent alors, comme l'ensemble des citoyens français, de la possibilité de voter par procuration ;

- le cas échéant, le vote dans l'Etat-membre de l'Union européenne dans lequel ils sont établis, ce qui les amène alors à désigner les représentants de cet Etat-membre (et non de la France) au Parlement européen. L'existence de cette possibilité a amené le législateur à prévoir que « *les électeurs français résidant dans un autre Etat de l'Union européenne ne [pouvaient] pas participer au scrutin en France s'ils ont été admis à exercer leur droit de vote pour l'élection des représentants au Parlement européen de leur Etat de résidence* »<sup>1</sup> ; cette précision a été confirmée et généralisée par une loi de

---

<sup>1</sup> Article 2 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 précitée.

1994<sup>1</sup>, transposant la directive du 6 décembre 1993<sup>2</sup>, et qui rappelle que « *nul ne peut voter plus d'une fois lors d'une même élection* ». Le respect de cette règle est garanti, notamment, par l'action de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) qui recueille les informations détenues par les autres Etats-membres sur l'inscription éventuelle des Français sur la liste complémentaire de leur Etat de résidence ; ces informations sont ensuite transmises aux mairies et reportées sur les listes électorales nationales.

Par parallélisme avec les dispositions relatives à l'exercice de leur droit de vote par les Français résidant dans un autre Etat de l'Union et en lien avec le rétablissement, pour les Français de l'étranger, de la possibilité de voter dans les bureaux consulaires de leur Etat de résidence, le présent article prévoit donc que les Français participant au scrutin dans un bureau de vote consulaire **ne pourront pas voter en France**.

Comme le relève M. Jean Tibéri, rapporteur du texte à l'Assemblée nationale, cette mesure entraînera « *un accroissement significatif du travail de contrôle* »<sup>3</sup>, puisque le contrôle des listes électorales concernera non seulement la prévention du double vote en France et dans les pays de l'Union, comme c'est déjà le cas actuellement, mais aussi en France et dans les pays extracommunautaires, d'une part, et dans les Etats de l'Union et les pays tiers, d'autre part : dès lors, votre rapporteur appelle le gouvernement à tenir le plus grand compte de cette intégration des listes électorales consulaires au sein du dispositif de vérification des listes électorales et à **renforcer les moyens matériels et humains** consacrés à la prévention du double vote pour les élections au Parlement européen.

Malgré ces réserves, votre commission a constaté que le dispositif prévu par le présent article était indispensable au respect des règles fixées par l'Union européenne ; elle a donc **adopté l'article 5 sans modification**.

#### *Article 6*

(art. 4 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen)

#### **Actualisation des dispositions relatives à la population à prendre en compte pour calculer le nombre de sièges accordé à chaque circonscription**

Cet article poursuit un double objectif : d'une part, il définit les règles pour décompter la population des Français établis hors de France, et d'autre

---

<sup>1</sup> Loi n° 94-104 du 5 février 1994 relative à l'exercice par les citoyens de l'Union européenne résidant en France du droit de vote et d'éligibilité aux élections européennes.

<sup>2</sup> Directive 93/109 CE du Conseil du 6 décembre 1993 fixant les modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen pour les citoyens de l'Union européenne dans un Etat-membre dont ils ne sont pas ressortissants.

<sup>3</sup> Cet accroissement est d'ailleurs difficilement quantifiable, dans la mesure où l'étude d'impact jointe au présent texte n'évoque pas ce problème et ne donne aucune indication sur les moyens qui seront employés pour gérer cette problématique nouvelle.

part, il actualise les dispositions actuellement en vigueur pour le décompte de la population sur le territoire national.

Le présent article précise ainsi que la population prise en compte pour le **calcul du nombre de Français établis hors de France** sera la même que celle qui est retenue pour l'élection des députés des Français de l'étranger, c'est-à-dire la population authentifiée par le plus récent décret annuel pris en application de l'article L. 330-1 du code électoral.

#### Article L. 330-1 du code électoral

La population des Français établis dans chacune des circonscriptions délimitées conformément au tableau n° 1 *ter* annexé au présent code est estimée chaque année au 1<sup>er</sup> janvier. Elle est authentifiée par décret.

L'Institut national de la statistique et des études économiques apporte à l'autorité ministérielle compétente son concours technique à la mise en œuvre des dispositions du présent livre et, notamment, à la tenue des listes électorales consulaires dressées en application de la loi organique n° 76-97 du 31 janvier 1976 relative aux listes électorales consulaires et au vote des Français établis hors de France pour l'élection du Président de la République.

Il est chargé du contrôle des inscriptions sur ces listes.

Votre rapporteur observe que ce choix est conforme aux exigences du Conseil constitutionnel qui avait souligné, en 2009, que l'impératif d'égalité démographique des électeurs devant le suffrage imposait que la totalité de la population enregistrée sur les registres consulaires soit prise en compte pour calculer le nombre d'élus appelés à représenter les Français de l'étranger<sup>1</sup>.

En outre, cet article met à jour la rédaction des dispositions relatives au calcul du nombre d'habitants établis sur le territoire national. En effet, la répartition des sièges dévolus à la France au Parlement européen entre les huit circonscriptions interrégionales est fixée, aux termes du II de l'article 4 de la loi du 7 juillet 1977, proportionnellement à la population de chacune de ces circonscriptions ; plus précisément, le texte actuel de la loi dispose que la population à prendre en compte est celle qui résulte du dernier recensement général. Or, l'expression « *recensement général* » est tombée en désuétude avec la mise en place, par la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, d'un **recensement annuel glissant** pour le décompte de la population présente en métropole ainsi que dans certaines collectivités

---

<sup>1</sup> Dans sa décision n° 2008-573 DC sur la loi relative à la commission prévue à l'article 25 de la Constitution et à l'élection des députés, le Conseil avait en effet rappelé que « le nombre de députés [pour les Français établis hors de France devait être] fixé et les circonscriptions délimitées en fonction de la totalité de la population enregistrée », et non en fonction du seul nombre des personnes inscrites sur les listes électorales.

territoriales d'outre-mer (à savoir les départements d'outre-mer, sauf Mayotte, et Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon).

Le présent article viendrait donc actualiser les dispositions de la loi de 1977 afin de préciser que la répartition des sièges entre les circonscriptions doit découler de :

- la population authentifiée par le **décret annuel le plus récent** pour les départements de métropole et en Guyane, en Guadeloupe, en Martinique, à La Réunion, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin et à Saint-Pierre-et-Miquelon. Comme votre rapporteur l'a indiqué, un tel recensement annuel serait aussi retenu pour le décompte de la population des Français établis hors de France ;

- la population authentifiée lors du **dernier recensement général** (qui intervient tous les cinq ans) pour Mayotte, la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française et les îles Wallis-et-Futuna.

Votre commission a **adopté** l'article 6 **sans modification**.

#### *Article 7*

(art. 23 nouveau de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen)

#### **Modalités de participation aux élections européennes des Français établis hors de France**

Cet article vise à rétablir la possibilité, pour les Français résidant à l'étranger, de participer au vote pour l'élection des députés européens.

Dans sa rédaction antérieure à la loi du 11 avril 2003 et à la création de circonscriptions interrégionales, la loi précitée du 7 juillet 1977 prévoyait, dans son article 23, que « *les Français établis hors de France et inscrits sur des listes de centre de vote pour l'élection du Président de la République exercent leur droit de vote dans les conditions prévues par la loi organique n° 76-97 du 31 janvier 1976* », c'est-à-dire selon les mêmes modalités que lors des élections présidentielles ou des scrutins référendaires.

On rappellera, en outre, que la directive du Conseil du 6 décembre 1993 a permis aux ressortissants communautaires de participer au vote pour les élections européennes dans l'État-membre où ils résident, même s'ils ne possèdent pas la nationalité de l'État en cause.

Les Français résidant à l'étranger disposaient donc, jusqu'au scrutin de juin 2004, de **deux -voire trois- possibilités** de voter lors des élections européennes :

- le vote dans une commune française sur les listes électorales de laquelle ils étaient inscrits ;

- le vote dans l'État-membre de l'Union européenne dans lequel ils résidaient, le cas échéant ;

- le vote dans leur bureau de vote consulaire, s'ils s'étaient inscrits sur une liste électorale à cet effet.

La suppression de cette troisième possibilité a largement limité la capacité des Français établis dans un État étranger ne faisant pas partie de l'Union européenne de participer aux élections au Parlement européen. Ce problème n'a été que partiellement résolu par l'ordonnance du 13 mai 2005 relative aux Français établis hors de France, qui a libéralisé les conditions d'inscription sur les listes électorales françaises<sup>1</sup> : ainsi, en 2010, on comptait 1,5 million de personnes inscrites au registre mondial des Français établis hors de France, mais seulement 409 588 personnes inscrites sur une liste électorale en France, tandis que seuls 585 927 Français résidant hors de France étaient établis dans un pays de l'Union européenne. Dès lors, 393 756 personnes étaient privées de toute possibilité de participer à l'élection des représentants de la France au Parlement européen<sup>2</sup>. Rappelons que cette situation n'avait pas été jugée contraire à la Constitution par le Conseil constitutionnel qui, dans sa décision sur la loi du 11 avril 2003, avait considéré que les possibilités offertes aux Français établis hors de France de s'inscrire sur une liste électorale dans une commune française étaient suffisantes pour leur garantir un accès effectif au suffrage<sup>3</sup>.

Bien que conforme à la Constitution, l'impossibilité pour les Français établis hors de France de voter dans les bureaux consulaires pour les élections européennes est éminemment paradoxale dans un contexte où le Constituant a récemment marqué sa volonté de mieux associer les Français de l'étranger à la vie politique nationale en les dotant de onze sièges à l'Assemblée nationale.

Ainsi, pour résoudre ce paradoxe, le présent article :

- dans son I, ouvre la possibilité aux Français établis hors de France d'exercer leur droit de vote aux élections européennes **dans les bureaux de vote consulaires**, selon les exactes mêmes règles que celles qui s'appliquent à l'élection présidentielle et aux référendums ;

- dans son II, fixe les dérogations nécessaires au bon déroulement des opérations électorales : les résultats du dépouillement du scrutin et les procès-verbaux seraient ainsi transmis à la commission nationale prévue par l'article 22 de la loi du 7 juillet 1977 et chargée de recenser les votes et de proclamer les résultats<sup>4</sup> (et non pas au Conseil constitutionnel, comme le prévoit la loi organique précitée de 1976) ;

---

<sup>1</sup> L'ordonnance n° 2005-461 du 13 mai 2005 a en effet modifié l'article L. 12 du code électoral pour permettre aux Français de s'inscrire sur les listes électorales de la commune où sont inscrits ou où ont été inscrits l'un de leurs parents jusqu'au quatrième degré.

<sup>2</sup> Ce chiffre est d'ailleurs vraisemblablement sous-estimé, dans la mesure où nombreux sont nos compatriotes qui, bien que résidant à l'étranger, ne s'inscrivent pas au registre consulaire : on estime ainsi à 2,2 millions le nombre de Français établis hors de nos frontières.

<sup>3</sup> Décision n° 2003-468 DC du 3 avril 2003.

<sup>4</sup> Rappelons que cette commission est présidée par un membre du Conseil d'Etat et composée, par ailleurs, d'un conseiller à la Cour de cassation, d'un conseiller-maître à la Cour des comptes et de deux magistrats de l'ordre administratif ou judiciaire choisis par les autres membres.

- dans son III, permet, par dérogation à l'article L. 55 du code électoral (aux termes duquel le scrutin a lieu le dimanche), **l'organisation de l'élection le samedi** dans les ambassades et dans les postes consulaires situés sur le continent américain : cette dérogation permettra d'éviter que, du fait du décalage horaire, les électeurs des circonscriptions situées dans cette zone ne connaissent, au moment de leur vote, les résultats constatés sur le territoire national<sup>1</sup> ;

- dans son IV, que le choix de chaque électeur établi à l'étranger de voter en France ou dans son pays de résidence serait lié au choix qu'il aura opéré pour l'élection présidentielle ; le choix de l'électeur serait alors valable pour une année. Votre rapporteur souligne que ce mécanisme est identique à celui que le législateur a récemment retenu pour la définition des modalités de vote aux élections législatives à l'étranger (article 18 de la loi n° 2011-410 du 14 avril 2011 relative à l'élection des députés et des sénateurs) et qu'il présente de nombreux avantages pratiques : comme le souligne M. Jean Tibéri, il évitera notamment de « *fractionner la liste électorale consulaire en autant de sous-catégories qu'il existerait de possibilité de combinaison entre un vote en France et un vote à l'étranger* ». Ces dispositions s'appliqueraient toutefois sans préjudice de celles de la directive du 6 décembre 1993, si bien qu'un électeur résidant dans un État de l'Union européenne serait tenu, s'il a choisi de voter aux élections présidentielles dans son bureau de vote consulaire, de voter également à l'étranger pour les élections législatives, mais que pour les élections au Parlement européen, il conserverait la possibilité de voter soit au consulat, soit sur la liste électorale complémentaire de l'Etat-membre dans lequel il réside.

Estimant que les dérogations au droit commun prévues par le présent article étaient indispensables et pleinement cohérentes avec les choix retenus par le législateur pour d'autres catégories d'élections, votre commission a **adopté l'article 7 sans modification.**

#### *Article 8*

(tableau annexé à la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen)

#### **Rattachement des Français de l'étranger à la circonscription d'Île-de-France**

Cet article prévoit, en lien avec le rétablissement de la possibilité pour les Français établis à l'étranger de voter dans les bureaux consulaires, de **rattacher les Français résidant hors de France à la circonscription Île-de-France.**

Votre rapporteur rappelle, tout d'abord, que l'Acte du 20 septembre 1976 interdit *de facto* la création d'une circonscription dédiée aux Français établis hors de France.

---

<sup>1</sup> Pour les mêmes raisons, une dérogation identique a été prévue pour la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon.

En effet, s'il est loisible aux Etats-membres de constituer, en leur sein, des circonscriptions pour les élections européennes « *en fonction de leurs spécificités nationales* », cette possibilité ne peut être exercée que sous réserve de ne pas « *porte[r] globalement atteinte au caractère proportionnel du mode de scrutin* »<sup>1</sup> : en d'autres termes, le nombre de sièges affecté à chaque circonscription doit être suffisamment important pour ne pas priver le scrutin proportionnel de sa portée en termes de garantie du pluralisme<sup>2</sup>. Or, les statistiques les plus récentes concernant la population française résidant à l'étranger conduiraient à attribuer deux sièges à une éventuelle circonscription *ad hoc*, ce qui irait à l'encontre des conditions fixées par l'Acte de 1976. Il est donc **nécessaire de rattacher les Français de l'étranger à l'une des huit circonscriptions interrégionales créées en 2003**.

Il convient de souligner, dans ce cadre, que certains de nos collègues ont proposé que les Français établis hors de France soient rattachés non pas à la circonscription Île-de-France, mais à la circonscription Outre-mer : tel est notamment le cas de M. Robert del Picchia qui a déposé, depuis 2004, trois propositions de loi en ce sens<sup>3</sup>.

Votre commission a toutefois considéré que cette solution n'était pas satisfaisante pour plusieurs raisons :

- en premier lieu, plusieurs **arguments pratiques** militent en faveur du rattachement des Français de l'étranger à la circonscription Île-de-France : les Français établis hors de France dépendent ainsi d'organes établis à Paris (à savoir la Direction des Français à l'étranger et l'administration consulaire du ministère des Affaires étrangères) et le contentieux des opérations de vote qui ont eu lieu dans les circonscriptions consulaires, ainsi que de l'inscription sur les listes électorales consulaires, est traité à Paris. De tels arguments avaient d'ailleurs poussé la commission des lois de l'Assemblée nationale à adopter, dès janvier 2009 et à l'unanimité, une proposition de loi de MM. Jean-Jacques Urvoas et Thierry Mariani<sup>4</sup> préconisant, pour permettre aux Français établis hors de France de participer aux élections au Parlement européen, de les rattacher à la circonscription Île-de-France<sup>5</sup> ;

- en second lieu, elle n'est pas conforme aux souhaits exprimés par l'Assemblée des Français de l'étranger qui a, en 2006, adopté à l'unanimité deux résolutions préconisant que les Français établis hors de France soient,

---

<sup>1</sup> Article 2 de l'Acte du 20 septembre 1976.

<sup>2</sup> Votre rapporteur rappelle, à cet égard, que le Parlement européen avait émis le souhait que la constitution de circonscriptions soit obligatoire dans les Etats de plus de 20 millions d'habitants (avis sur la décision du Conseil des 25 juin et 23 septembre 2002 (recommandation A5-0212/2002).

<sup>3</sup> Propositions de loi n° 378 (2003-2004), n° 225 (2007-2008) et n° 717 (2009-2010).

<sup>4</sup> Proposition de loi n° 1373 visant à favoriser l'exercice par les Français établis hors de France du droit de vote pour l'élection des représentants de la France au Parlement européen.

<sup>5</sup> Une proposition de loi similaire avait été déposée, en 2009, par notre excellent collègue Christian Cointat (n° 134, déposée le 3 décembre 2009).

dans le cadre des élections européennes, rattachés à la circonscription Île-de-France<sup>1</sup> ;

- enfin, le rattachement des Français établis hors de France à la circonscription Outre-mer poserait un grave problème d'un point de vue symbolique, puisqu'elle paraîtrait **assimiler les collectivités territoriales d'outre-mer à des pays tiers** : en conséquence, elle risquerait de heurter nos compatriotes ultramarins et de susciter, à tout le moins, leur incompréhension.

Forte de ces arguments, votre commission s'est associée au choix du gouvernement et a souhaité que les Français établis hors de France soient rattachés à la circonscription Île-de-France.

Dès lors, elle a **adopté l'article 8 sans modification.**

\*  
\*            \*

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

---

<sup>1</sup> Résolutions n° UE/R1/06.03 et n° LOI/R1/06.03 du 9 mars 2006.



## EXAMEN EN COMMISSION

Mercredi 27 avril 2011

**M. Antoine Lefèvre, rapporteur.** – D'une part, ce texte fixe les modalités de désignation des deux représentants supplémentaires au Parlement européen dont la France a été dotée par le traité de Lisbonne. D'autre part, il facilite la participation de nos compatriotes établis hors de France aux élections européennes. Si la première mesure ne portera que sur la législature 2009-2014, la seconde est structurelle.

Le traité de Lisbonne a créé 18 sièges supplémentaires au Parlement européen, dont deux ont été attribués à notre pays. Or ce traité est entré en vigueur près de six mois après les dernières élections européennes : les douze États qui voient leur nombre de sièges augmenter n'ont pu faire élire leurs nouveaux eurodéputés en même temps que les autres. Ils ont donc été autorisés à désigner leurs représentants supplémentaires pour la fin de la législature 2009-2014 selon une procédure exceptionnelle.

Le protocole adopté le 23 juin 2010 ouvre trois possibilités : les États peuvent procéder à une élection *ad hoc*, sorte d'élection européenne partielle ; ils peuvent désigner leurs nouveaux représentants par référence aux résultats du scrutin de juin 2009, ce qui revient à désigner les suivants de liste ; enfin, ils peuvent organiser une élection au sein de leur Parlement national, parmi les seuls parlementaires élus au suffrage universel direct.

Le présent projet de loi prévoit que la France aura recours à cette dernière solution : les deux nouveaux eurodéputés seraient élus par l'Assemblée nationale parmi ses membres et au scrutin proportionnel de liste. Les députés désignés pour siéger à Strasbourg perdraient, *ipso facto*, leur mandat à l'Assemblée nationale.

C'est un choix par défaut. L'organisation d'une élection européenne « partielle » aurait entraîné des coûts élevés pour une participation vraisemblablement très faible. La désignation par référence aux résultats des élections européennes de 2009 aurait, elle aussi, posé de lourds problèmes, notamment en raison de l'incertitude sur les chiffres de population à prendre en compte pour l'attribution des sièges. Depuis la loi du 11 avril 2003, les sièges au Parlement européen sont ventilés entre huit circonscriptions interrégionales, avant chaque élection, en fonction des chiffres les plus récents de population. La prise en compte des chiffres de 2009 nous conduirait à attribuer un siège à la circonscription Nord-Ouest et un autre à la circonscription Est, donc à désigner deux candidats Europe-Écologie ; en revanche, les chiffres de 2011 nous conduiraient à donner un siège à la circonscription Nord-Ouest, et un siège à la circonscription Ouest : seraient désignés un candidat Europe-Écologie et un candidat Majorité présidentielle. Une telle incertitude soulève des difficultés majeures d'un point de vue juridique et institutionnel.

Le choix du gouvernement, qui présente l'avantage de la simplicité, n'a pas été remis en cause par les députés. Cette solution reste la moins mauvaise : je vous propose donc d'adopter, sans modification, le texte adopté par l'Assemblée nationale.

En second lieu, le projet de loi vise à rendre les élections européennes plus accessibles pour les Français établis hors de France. La création de huit circonscriptions par la loi de 2003 a privé nos concitoyens expatriés de la possibilité de voter dans les ambassades et les postes consulaires. Sur les deux millions de Français qui résident hors de France, au moins 400 000 ne disposent d'aucun moyen de s'exprimer aux élections européennes. Le projet de loi rétablit donc la possibilité de voter dans les bureaux consulaires et prévoit de rattacher les Français établis à l'étranger à la circonscription Île-de-France. Je vous propose, ici encore, d'adopter sans modification le texte adopté par l'Assemblée.

**M. Richard Yung.** – Je précise que ce choix ne résulte pas d'un accord entre l'UMP et le Parti socialiste ! Le gouvernement se réveille bien tardivement. L'Espagne, elle, a procédé à l'élection d'eurodéputés supplémentaires lors des élections de 2009 !

Je reconnais qu'il est difficile d'organiser une nouvelle élection européenne ; le meilleur choix aurait été de prendre pour base les résultats de l'élection de 2009. (*Mme Borvo Cohen-Seat approuve*). Sur les 26 États concernés, 25 ont choisi cette solution : la France est la seule à procéder autrement ! En tout état de cause, la procédure n'entrera en vigueur qu'une fois le protocole additionnel ratifié par tous les États membres : d'ici là, les législatives de 2012 auront eu lieu. On va donc demander à deux députés, fraîchement élus pour un mandat de cinq ans, de se faire hara-kiri en allant à Strasbourg, jusqu'en 2014 ! Le groupe socialiste de l'Assemblée nationale a indiqué qu'il ne présenterait pas de liste.

La deuxième partie du projet de loi n'appelle pas de réserves : nous sommes engagés pour défendre les 2,5 millions de pauvres Français de l'étranger !

Je me réjouis qu'on leur restitue le droit de vote dont ils avaient été injustement privés.

**Mme Alima Boumediene-Thiery.** – Y a-t-il un empêchement juridique ou constitutionnel à ce que l'on désigne les suivants de liste ?

**M. Antoine Lefèvre, rapporteur.** – Comme je l'ai indiqué, le problème tient aux circonscriptions.

**M. Jacques Mézard.** – On voit bien les défauts de la loi de 2003. Le Sénat avait d'ailleurs voté, sur notre proposition, le retour à la circonscription unique... Pourquoi rattacher les 2,5 millions de Français de l'étranger à la circonscription Île-de-France ? Quel manque de considération pour les électeurs ! La solution retenue est la moins mauvaise, dites-vous, mais elle reste mauvaise.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – Nous souhaitons également revenir à la circonscription unique. Les députés européens ne sont pas plus proches des électeurs qu'avant ! Votre solution est mauvaise, et vos arguments ne tiennent pas. On pouvait très bien désigner les suivants de liste de 2009. Pourquoi faire voter les Français de l'étranger en Île-de-France ? Ces tripatouillages sont inadmissibles, et ces petits arrangements détestables.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – J'attends avec impatience les réponses du rapporteur. L'argumentation lumineuse de M. Yung devrait conduire notre commission à refuser ce bricolage. Il serait bien plus simple de prendre en compte les résultats de l'élection de 2009, en ayant un débat sur les chiffres à retenir. Avez-vous des arguments à nous opposer, autres que l'exigence d'un vote conforme ?

**M. Bernard Frimat.** – Le rapporteur n'avance aucun argument : il écarte deux options qu'il juge problématiques, et en retient une troisième, qui est détestable ! Cette solution est surréaliste : des députés dont le mandat devrait courir jusqu'en 2017 devraient quitter l'Assemblée nationale pour siéger au Parlement européen, où leur mandat prendra fin en 2014 ! Un peu de bon sens ! Mais la commission veut un vote conforme, même si l'on sait que cette réforme ne pourra s'appliquer dans les délais voulus...

**M. Antoine Lefèvre, rapporteur.** – La solution choisie demeure la moins mauvaise. Pour répondre à M. Yung, je souligne que sur 27 États membres, seuls douze sont concernés. Quant au rattachement des Français de l'étranger à la circonscription Île-de-France, loin d'être farfelu, il répond à une demande ancienne de l'Assemblée des Français de l'étranger et à des éléments pratiques, puisque les organismes de gestion de nos compatriotes établis hors de France sont basés à Paris.

Le problème des chiffres de population à retenir pour désigner les suivants de liste est réel. Le Conseil constitutionnel est intraitable sur l'exigence de sincérité du scrutin : nous nous exposerions à une censure.

#### EXAMEN DES AMENDEMENTS

*L'amendement n° 2 est rejeté, ainsi que les amendements de coordination n° 3 et n° 4.*

*Les articles 1 à 7 sont adoptés sans modification.*

#### **Article 8**

**M. Richard Yung.** – Notre amendement n° 1 propose de créer une circonscription « Français établis hors de France ». Certes, elle n'élirait que deux représentants, mais la circonscription « Outre-mer » n'en a que trois, pour une population équivalente. C'est un amendement d'appel.

*L'amendement n° 1 est rejeté.*

*L'article 8 est adopté sans modification.*

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

<b>Article premier</b>			
<b>Désignation de deux députés européens au sein de l'Assemblée nationale</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
M. YUNG	2	Désignation des représentants supplémentaires de la France par référence aux résultats du scrutin de juin 2009.	Rejeté
<b>Article 2</b>			
<b>Mode de scrutin</b>			
M. YUNG	3	Coordination.	Rejeté
<b>Article additionnel après l'article 2</b>			
M. YUNG	4	Population à prendre en compte en cas de désignation par référence aux résultats des élections européennes de 2009.	Rejeté
<b>Article 8</b>			
<b>Rattachement des Français de l'étranger à la circonscription d'Île-de-France</b>			
M. YUNG	1	Création d'une circonscription spécifique pour l'élection des représentants des Français résidant hors de France.	Rejeté

## TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Texte élaboré par la commission en  
vue de l'examen en séance publique

**Projet de loi relatif à l'élection des  
représentants au Parlement  
européen**

*La commission a adopté le texte du  
projet de loi sans modification.*

CHAPITRE I<sup>ER</sup>

DISPOSITIONS ORGANISANT, À TITRE  
TRANSITOIRE, L'ÉLECTION EN FRANCE  
DE DEUX REPRÉSENTANTS SUPPLÉMEN-  
TAIRES AU PARLEMENT EUROPÉEN

Article 1<sup>er</sup>

Jusqu'au renouvellement général du Parlement européen suivant la publication de la présente loi, et par dérogation aux dispositions de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen, les membres de l'Assemblée nationale élisent, en leur sein, les deux représentants supplémentaires au Parlement européen à élire en France en vertu du protocole du 23 juin 2010 modifiant le protocole sur les dispositions transitoires, annexé au traité sur l'Union européenne, au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et au traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique.

Article 2

I. — L'élection se fait au scrutin de liste sans panachage ni vote préférentiel.

II. — Le nombre de candidats par liste est égal à quatre. Les listes sont composées alternativement d'un candidat de chaque sexe.

III. — L'élection est acquise au premier tour de scrutin si le nombre des votants est supérieur à la moitié du nombre des membres de l'Assemblée nationale. À défaut, un second tour de scrutin est organisé sans condition de

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique
<p><b>Loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen</b></p> <p><i>Art. 6 à 6-6 et 24. — Cf. annexe.</i></p>	<p>participation.</p> <p>IV. — Les sièges sont répartis à la représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne.</p> <p>V. — Si plusieurs listes ont la même moyenne pour l'attribution du second siège, celui-ci revient à la liste qui a obtenu le plus grand nombre de suffrages. En cas d'égalité de suffrages, le siège est attribué à la liste dont la moyenne d'âge est la plus élevée.</p> <p>VI. — Les sièges sont attribués aux candidats d'après l'ordre de présentation sur chaque liste.</p> <p>Article 3</p> <p>Les deux représentants au Parlement européen ainsi élus cessent d'exercer leur mandat de député.</p> <p>Les articles 6 à 6-6 et 24 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 précitée leur sont applicables. Pour l'application des mêmes articles 6 et 6-6, la décision juridictionnelle s'entend de la décision de l'Assemblée nationale réglant le contentieux.</p>	
	<p>Article 4</p> <p>Le présent chapitre est applicable à compter de l'entrée en vigueur du protocole mentionné à l'article 1<sup>er</sup>.</p>	
	<p>CHAPITRE II</p> <p>PARTICIPATION DES FRANÇAIS ÉTABLIS HORS DE FRANCE À L'ÉLECTION DES REPRÉSENTANTS AU PARLEMENT EUROPÉEN</p>	
	<p>Article 5</p> <p><i>Art. 2. — L'élection des représentants au Parlement européen prévue par l'acte annexé à la décision du</i></p>	

**Texte en vigueur**

conseil des communautés européennes en date du 20 septembre 1976 rendu applicable en vertu de la loi n° 77-680 du 30 juin 1977 est régie par le titre Ier du livre Ier du code électoral et par les dispositions des chapitres suivants.

Toutefois, les électeurs français résidant dans un autre Etat de l'Union européenne ne participent pas au scrutin en France s'ils ont été admis à exercer leur droit de vote pour l'élection des représentants au Parlement européen de leur Etat de résidence.

En outre, par dérogation aux dispositions du deuxième alinéa de l'article L. 52-11-1 du même code, le remboursement forfaitaire est versé aux candidats qui ont obtenu 3 % et plus des suffrages exprimés.

*Art. 4. — I. —* La composition des circonscriptions est fixée par le tableau annexé à la présente loi.

II. — Les sièges à pourvoir sont répartis entre les circonscriptions proportionnellement à leur population avec application de la règle du plus fort reste.

La population mentionnée à l'alinéa précédent est celle du dernier recensement général.

**Texte du projet de loi**

Au deuxième alinéa de l'article 2 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 précitée, après le mot : « France », sont insérés les mots : « , ni à celui organisé dans les conditions prévues à l'article 23 de la présente loi, ».

Article 6

Le second alinéa du II de l'article 4 de la même loi est remplacé par un II *bis* ainsi rédigé :

« II *bis*. — Les populations comprises dans chaque circonscription s'entendent :

« 1° Pour les départements de métropole, pour la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique et La Réunion, ainsi que pour Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon, de celles authentifiées par le dernier décret publié en application du VIII de l'article 156 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité ;

« 2° Pour la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française, Mayotte et les îles Wallis et Futuna, de celles authentifiées par le dernier décret publié en application du II de l'arti-

**Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique**

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique
<p>III. — Le nombre de sièges et le nombre de candidats par circonscription sont constatés par décret au plus tard à la date de convocation des électeurs.</p>	<p>cle 157 de la même loi ;</p> <p>« 3° Pour les Français établis hors de France, de celles authentifiées par le dernier décret publié en application de l'article L. 330-1 du code électoral. »</p>	
<p><b>Loi organique n° 76-97 du 31 janvier 1976 relative aux listes électorales consulaires et au vote des Français établis hors de France pour l'élection du Président de la République</b></p>	<p>Article 7</p> <p>Au chapitre VI de la même loi, il est rétabli un article 23 ainsi rédigé :</p> <p>« Art. 23. — I. — Les Français établis hors de France peuvent exercer leur droit de vote pour l'élection des représentants au Parlement européen conformément aux dispositions de la loi organique n° 76-97 du 31 janvier 1976 relative aux listes électorales consulaires et au vote des Français établis hors de France pour l'élection du Président de la République.</p>	
<p><i>Art. 15. — Cf. annexe.</i></p>	<p>« II. — Toutefois, par dérogation à l'article 15 de la même loi organique :</p>	
<p><b>Loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen</b></p>	<p>« 1° La transmission au Conseil constitutionnel prévue au deuxième alinéa de ce même article 15 est remplacée par la transmission à la commission mentionnée à l'article 22 de la présente loi ;</p>	
<p><i>Art. 22. — Cf. annexe.</i></p>	<p>« 2° Le dernier alinéa du même article 15 n'est pas applicable.</p>	
<p><b>Code électoral</b></p>	<p>« III. — Par dérogation aux dispositions de l'article L. 55 du code électoral, le scrutin est organisé le samedi dans les ambassades et les postes consulaires situés sur le continent américain.</p>	
<p><i>Art. L. 55. — Cf. annexe.</i></p>	<p>« IV. — Tout électeur inscrit sur une liste électorale consulaire et sur</p>	
<p><b>Loi organique n° 76-97 du 31 janvier 1976 précitée</b></p>		

<b>Texte en vigueur</b>	<b>Texte du projet de loi</b>	<b>Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique</b>
<p>— <i>Art. 8. — Cf. annexe.</i></p>	<p>— une liste électorale en France choisit d'exercer son droit de vote en France ou à l'étranger dans les conditions prévues par l'article 8 de la loi organique n° 76-97 du 31 janvier 1976 précitée. »</p>	<p>—</p>
	<p>Article 8</p>	
	<p>À la seconde colonne : « Composition des circonscriptions » du tableau annexé à la même loi, les mots : « Île-de-France » sont remplacés par les mots : « Île-de-France et Français établis hors de France ».</p>	

## ANNEXE AU TABLEAU COMPARATIF

<b>Code électoral</b> .....	<b>43</b>
<i>Art. L. 55</i>	
<b>Loi organique n° 76-97 du 31 janvier 1976 relative aux listes électorales consulaires et au vote des Français établis hors de France pour l'élection du Président de la République</b> .....	<b>43</b>
<i>Art. 8 et 15</i>	
<b>Loi n°77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen</b> .....	<b>43</b>
<i>Art. 6, 6-1, 6-3, 6-4, 6-5, 6-6, 22 et 24</i>	

## Code électoral

*Art. L. 55.*– Il a lieu un dimanche.

### **Loi organique n° 76-97 du 31 janvier 1976 relative aux listes électorales consulaires et au vote des Français établis hors de France pour l'élection du Président de la République**

*Art. 8.*– La liste électorale consulaire comporte pour chaque électeur les indications prévues aux articles L. 18 et L. 19 du code électoral et, le cas échéant, celle de son rattachement à un bureau de vote et celle de son adresse électronique. Elle comporte en outre, pour ceux des électeurs qui sont inscrits en France sur une liste électorale, la mention de cette liste. Il est également fait mention sur la liste électorale consulaire du choix de ces électeurs d'exercer leur droit de vote en France pour l'élection du Président de la République.

Pour ceux des électeurs inscrits sur une liste électorale consulaire qui sont également inscrits en France sur une liste électorale, il est fait mention sur cette dernière de leur choix d'exercer leur droit de vote à l'étranger pour l'élection du Président de la République.

*Art. 15.*– Après la clôture du scrutin, les votes sont dépouillés conformément aux dispositions du code électoral et les résultats sont immédiatement affichés dans les locaux diplomatiques ou consulaires intéressés.

Ces résultats, ainsi qu'un exemplaire des procès-verbaux, sont transmis au Conseil constitutionnel dans les délais les plus rapides.

Les opérations électorales peuvent être contestées par tout électeur et tout candidat dans les conditions prévues par la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel.

### **Loi n°77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen**

*Art. 6.*– Les articles L.O. 139, L.O. 140, L.O. 142 à L.O. 150 et L.O. 152 du code électoral sont applicables aux représentants au Parlement européen.

Le représentant qui, lors de son élection, se trouve dans l'un des cas d'incompatibilité visés à l'alinéa précédent doit, dans les trente jours qui suivent son entrée en fonction ou, en cas de contestation de l'élection dans les conditions prévues à l'article 25, la décision du Conseil d'Etat, se démettre des

fonctions incompatibles avec son mandat de représentant du Parlement européen ou, s'il est titulaire d'un emploi public, demander à être placé dans la position spéciale prévue par son statut.

Le représentant qui, en cours de mandat, accepte une des fonctions visées au premier alinéa doit, dans les trente jours, mettre fin à la situation d'incompatibilité.

Dans l'un et l'autre cas, tout électeur peut intenter une action devant le Conseil d'Etat en vue de faire constater l'incompatibilité. Si la décision du Conseil d'Etat constate l'incompatibilité, le représentant est réputé avoir renoncé à son mandat.

*Art. 6-1.*— Tout représentant au Parlement européen qui acquiert la qualité de député ou de sénateur cesse de ce fait même d'exercer son mandat de représentant au Parlement européen.

*Art. 6-3.*— Le mandat de représentant au Parlement européen est incompatible avec l'exercice de plus d'un des mandats électoraux énumérés ci-après : conseiller régional, conseiller à l'assemblée de Corse, conseiller général, conseiller de Paris, conseiller municipal d'une commune d'au moins 3 500 habitants.

Tout représentant au Parlement européen élu qui acquiert postérieurement à son élection un mandat propre à le placer dans une situation d'incompatibilité prévue par l'alinéa précédent doit faire cesser cette incompatibilité en démissionnant d'un des mandats qu'il détenait antérieurement. Il dispose à cet effet d'un délai de trente jours à compter de la proclamation de l'élection qui l'a placé en situation d'incompatibilité ou, en cas de contestation, de la date à laquelle la décision juridictionnelle confirmant cette élection est devenue définitive. A défaut d'option ou en cas de démission du dernier mandat acquis dans le délai imparti, le mandat acquis ou renouvelé à la date la plus ancienne prend fin de plein droit.

*Art. 6-4.*— Le mandat de représentant au Parlement européen est incompatible avec les fonctions de membre de la Commission européenne, membre du directoire de la Banque centrale européenne ou membre du conseil de la politique monétaire de la Banque de France.

*Art. 6-5.*— Le mandat de représentant au Parlement européen est incompatible avec la fonction de juge des tribunaux de commerce.

*Art. 6-6.*— En cas de contestation de l'élection, les incompatibilités prévues aux articles 6-1 à 6-5 prennent effet à la date à laquelle la décision juridictionnelle confirmant l'élection devient définitive.

*Art. 22.*— Le recensement général des votes est effectué par une commission nationale qui proclame les résultats et les élus au plus tard le jeudi qui suit le jour du scrutin.

Cette commission comprend :

Un conseiller d'Etat, président, un conseiller à la Cour de cassation et un conseiller maître à la Cour des comptes respectivement désignés par l'assemblée générale du Conseil d'Etat et celle de la Cour de cassation et par la chambre du conseil de la Cour des comptes ;

Deux magistrats de l'ordre administratif ou judiciaire choisis par les trois membres mentionnés ci-dessus.

*Art. 24.*– Le représentant dont le siège devient vacant pour quelque cause que ce soit est remplacé par le candidat figurant sur la même liste immédiatement après le dernier candidat devenu représentant conformément à l'ordre de cette liste.

Si le candidat ainsi appelé à remplacer le représentant se trouve de ce fait dans l'un des cas d'incompatibilité mentionnés aux articles 6-1 à 6-5, il dispose d'un délai de trente jours à compter de la date de la constatation de la vacance par le Parlement européen pour faire cesser l'incompatibilité en démissionnant de l'un des mandats ou de la fonction visés par ces dispositions.

A défaut d'option dans le délai imparti, le remplacement est assuré par le candidat suivant dans l'ordre de la liste.

Le mandat de la personne ayant remplacé le représentant dont le siège était devenu vacant expire à la date où le titulaire initial aurait été lui-même soumis à renouvellement.

En cas de décès ou de démission d'un représentant l'ayant remplacé, tout représentant ayant accepté les fonctions ou la prolongation de missions mentionnées aux articles LO 176 et LO 319 du code électoral et autres que des fonctions gouvernementales peut, lorsque ces fonctions ou missions ont cessé, reprendre l'exercice de son mandat. Il dispose pour user de cette faculté d'un délai d'un mois.

En cas d'acceptation par un représentant de fonctions gouvernementales, son remplacement est effectué, conformément au premier alinéa, jusqu'à l'expiration d'un délai d'un mois suivant la cessation de ces fonctions. A l'expiration du délai d'un mois, le représentant reprend l'exercice de son mandat. Le caractère temporaire du remplacement pour cause d'acceptation de fonctions gouvernementales s'applique au dernier candidat devenu représentant conformément à l'ordre de la liste. Celui-ci est replacé en tête des candidats non élus de cette liste.

Si le représentant qui a accepté des fonctions gouvernementales renonce à reprendre l'exercice de son mandat avant l'expiration du délai mentionné au cinquième alinéa, son remplacement devient définitif jusqu'à la date mentionnée au quatrième alinéa. L'intéressé adresse sa renonciation au ministre de l'intérieur.