

L'ÉLECTION ET LE STATUT DES DÉPUTÉS EUROPÉENS. QUELLES PERSPECTIVES POUR UN DROIT ÉLECTORAL ET PARLEMENTAIRE POUR L'UNION ?

Eugénie Duval, Docteure en droit public,
ATER à l'Université de Caen Normandie,

in Laurence Potvin-Solis (dir.), *Le principe électif dans l'Union européenne*,
Bruylant, 2021, pp. 343-359.

Résumé :

Malgré l'adoption progressive de règles communes aux élections et au statut des députés européens, le droit électoral et parlementaire de l'Union n'en reste pas moins à un stade « embryonnaire ». Le manque d'uniformité en la matière ainsi que les réticences suscitées par certaines propositions visant à renforcer le caractère « européen » des élections et à consacrer un statut commun témoignent de la difficulté de penser la démocratie européenne en-dehors du prisme national.

Mots-clés : Parlement européen ; eurodéputés ; élections ; statut ; droit électoral ; droit parlementaire.

Abstract:

Despite the gradual adoption of common rules, members of European Parliament's (MEPs) statute and elections are still different from one Member State to another. The lack of uniformity and the reluctance to adopt propositions aiming to standardize the European elections and the MEPs statute between states show the difficulty to consider EU democracy outside the national prism.

Keywords: European Parliament; MEPs; elections; statute; Election Law; Parliamentary procedure.

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

Force est de constater que plus de trente-cinq ans après les premières élections européennes de 1979, il n'existe toujours pas de procédure électorale uniforme, ni de véritable statut commun des députés. Le Parlement, au fil de ses rapports, a apporté quelques précisions à la notion d'uniformité. En 1985 par exemple, le rapport Bocklet indiquait que « *la notion d'uniformité n'implique pas une identité et une uniformité totales des procédures électorales de tous les États membres, mais plutôt une concordance entre les éléments essentiels de ces procédures* »⁴. Le traité d'Amsterdam a, douze ans plus tard, consacré cette conception en modifiant l'article 138 pour ajouter que l'élection des parlementaires pourrait avoir lieu selon des « *principes communs* »⁵.

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

Or, cette question recouvre des enjeux de taille pour le Parlement européen : au-delà du symbole et d'une meilleure lisibilité des règles, un Parlement européen élu et composé selon des règles identiques gagnerait sans doute en légitimité dans sa relation avec les citoyens, mais aussi dans sa relation avec les autres institutions. Selon Gijs de Vries – à l'origine d'une proposition de résolution sur la

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

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

³ Ibid.

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

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

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

procédure électorale uniforme pour l'élection des membres du Parlement européen –, l'uniformisation constituerait « *un pas important vers une union sans cesse plus étroite entre les peuples européens, lesquels ser[ai]ent plus conscients d'appartenir à une seule société européenne ; elle permettra[it] également de renforcer l'autonomie, la cohérence et l'autorité politique du Parlement et consolidera[it] ainsi sa légitimité démocratique* »⁷. En pratique, on peut également considérer, à l'instar d'Andrew Duff, qu'« *un rapprochement plus poussé des procédures électorales rendrait au moins le rôle du député européen plus comparable d'un pays à l'autre qu'aujourd'hui, et faciliterait la tâche aux citoyens de l'UE désireux de profiter de leur droit de participer aux élections européennes où qu'ils vivent* »⁸. Les élections européennes sont en effet souvent happées par des considérations internes et passent pour des « *élections de second ordre* »⁹. Il n'est donc pas surprenant qu'elles ne mobilisent qu'assez peu les citoyens à se rendre dans l'isoloir pour désigner leurs représentants au Parlement¹⁰.

Uniformiser davantage les règles applicables pourrait dans cette optique participer à la construction d'un « moment démocratique » commun à tous les États de l'Union européenne. Pourtant, malgré ces enjeux et quelques évolutions récentes, la question de l'uniformisation de l'élection et du statut des députés européens est délaissée¹¹. Les élections et le statut du député européen apparaissent aujourd'hui encore comme un agglomérat de règles nationales, empêchant la formation d'un droit électoral et parlementaire réellement uniforme au niveau de l'Union. Il existe bien un embryon de règles communes à l'élection et au statut des députés européens (I), mais pour qu'émerge un véritable droit électoral et parlementaire de l'Union européenne, il paraît indispensable de surmonter l'emprise des États sur ces règles (II).

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

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

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

¹⁰ Le taux de participation s'élevait dans l'Union aux dernières élections européennes de 2019 à 50,66 %. Voir <https://www.europarl.europa.eu/news/fr/press-room/20191029IPR65301/chiffres-definitifs-sur-le-taux-de-participation-aux-elections-europeennes-2019>

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

I. – Un embryon de droit électoral et parlementaire de l'Union

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

A. – Des freins communs

L'idée d'adopter des dispositions communes dans ce domaine a été et reste aujourd'hui délicate, tant les freins sont multiples. Cette volonté a d'abord été battue en brèche par de nombreux États membres attachés à leurs traditions électorales et parlementaires. Par exemple, si la plupart des États avant 2002 adoptaient un scrutin de type proportionnel, d'autres ont longtemps utilisé le scrutin majoritaire. En France, ce sont davantage des considérations politiques que la volonté de suivre les autres États qui a justifié le recours à la représentation proportionnelle. C'est en effet selon Christian Philip, « *un choix délibéré pour ne pas placer la légitimité des députés européens au même rang que celle des députés nationaux* »¹². Par ailleurs, de manière plus anecdotique mais néanmoins symbolique, tous les citoyens européens ne votent pas le même jour. Alors que la majorité des États votent le dimanche, plusieurs États, comme les Pays-Bas, votent le jeudi. À ces traditions peuvent également s'ajouter des explications d'ordre géopolitique propres à certains États : c'est le cas de l'Espagne qui reste très attachée à sa circonscription unique au niveau national et rejette l'idée de circonscriptions régionales, craignant de donner du grain à moudre aux indépendantistes¹³.

De manière plus surprenante, les députés eux-mêmes ont également pu constituer un frein à l'émergence de règles communes. On aurait pu penser en effet que face à des inégalités criantes concernant par exemple leur statut financier, les parlementaires soient soucieux de mettre en pratique le principe pourtant élémentaire « *à travail égal, salaire égal* »¹⁴. Or, les députés étaient loin d'être unanimes sur la nécessité d'adopter un statut commun, peu préoccupés du fait qu'un député espagnol puisse percevoir 2800 euros quand un député italien s'en voyait verser 9500¹⁵. Si certains contestaient l'idée même d'un statut commun, comme les parlementaires eurosceptiques, d'autres rejetaient certains points particuliers comme le niveau de salaire. À ces réserves se sont ajoutées des luttes partisans internes¹⁶.

Ces réticences se traduisent juridiquement dans la difficulté d'adopter une procédure électorale et un statut communs. Au-delà des questionnements juridiques qui peuvent être soulevés au sein des États, l'adoption et la modification de ces règles suivent une procédure assez lourde, même si elle a été progressivement allégée. En effet, l'article 223 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne dispose que dans le cadre de l'élaboration d'une procédure électorale commune ou de principes communs, après approbation du Parlement européen à la majorité des membres qui le

¹² C. PHILIP, « L'échec de l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct », in Chahira Boutayeb (dir.), *La Constitution, L'Europe et le Droit, Mélanges en l'honneur de Jean-Claude Masclat*, Publications de la Sorbonne, 2013, p. 859.

¹³ R. CORBETT, F. B. JACOBS, M. SHACKLETON, *The European Parliament*, John Harper Publishing, 2011, p. 19.

¹⁴ J. PRIESTLEY, *Six battles that shaped Europe's Parliament*, John Harper Publishing, 2008, p. 86.

¹⁵ *Id.*, p. 81.

¹⁶ Voir pour plus de précisions sur ces réticences, *Id.*, pp. 91-93.

composent, le Conseil adopte les dispositions nécessaires à l'unanimité, dispositions qui n'entreront en vigueur qu'après leur approbation par les États membres¹⁷. En ce qui concerne les règles relatives au « *statut* » et aux « *conditions générales d'exercice des fonctions de ses membres* », c'est le Parlement qui statue par voie de règlements de sa propre initiative après avis de la Commission et avec l'approbation du Conseil¹⁸. L'exigence d'unanimité au Conseil est donc requise pour les règles relatives à la procédure *électorale*, mais a disparu depuis le traité de Nice pour le *statut*, sauf pour les questions relatives « *au régime fiscal des membres ou des anciens membres* ». La procédure à suivre reste relativement lourde concernant les privilèges et immunités, le protocole de 1965¹⁹ faisant partie intégrante des traités²⁰, c'est la procédure prévue pour la révision des traités qu'il convient de respecter²¹.

Cette idée d'uniformisation – tant concernant l'élection que le statut – est donc confrontée à plusieurs obstacles. Des règles communes ont malgré tout été adoptées par les institutions, mais leur caractère limité cache mal le manque de volonté des institutions en la matière.

B. – Des accords *a minima*

Très rapidement, et en application de l'article 138 du Traité de Rome, le Parlement européen a fait des propositions relatives à la procédure électorale. Plusieurs rapports se sont succédés à partir de 1982. Ils portaient essentiellement sur le principe d'un scrutin proportionnel, la principale variante se situant sur le terrain du nombre de circonscriptions. Aucune de ces propositions adoptées par le Parlement européen n'est toutefois parvenue à obtenir l'unanimité au Conseil. Ce n'est qu'après l'adoption en 1998 par le Parlement du « rapport Anastassopoulos »²² que les deux institutions parviennent enfin à se mettre d'accord. Toutefois, le Conseil dans sa décision du 25 juin et du 23 septembre 2002 se contente de poser quelques principes : « *scrutin, de liste ou de vote unique transférable, de type proportionnel* » ; seuil maximal pour l'attribution des sièges entre les listes fixé à 5% des suffrages exprimés ; possibilité laissée aux États d'autoriser le scrutin de liste préférentiel ; possibilité d'adopter une ou plusieurs circonscriptions (à condition que les États ne portent pas globalement atteinte au principe proportionnel du scrutin)²³. Les institutions sont donc parvenues à adopter quelques « principes communs ». Ces derniers ne font toutefois que consacrer ce qui existait déjà dans la plupart des États²⁴.

Contrairement à la décision du Conseil de 2002, l'adoption progressive de règles communes relatives au statut des députés – et plus particulièrement au statut financier et aux règles relatives aux conflits

¹⁷ Article 223§1 du TFUE.

¹⁸ Article 223§2 du TFUE.

¹⁹ Protocole n°7 sur les privilèges et immunités de l'Union européenne, 8 Avril 1965, JO, 26 octobre 2012, C 326.

²⁰ Article 51 du TUE.

²¹ Voir article 48 du TUE.

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

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

²⁴ J-P. JACQUE, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 9^{ème} édition, Dalloz, 2018, p. 287 : « En définitive, le Conseil et le Parlement sont tombés d'accord sur une réforme plus modeste qui se contente d'enregistrer la situation existante ».

d'intérêts – apparaît davantage comme une contrainte. La démission de la Commission Santer en 1999 et les allégations relayées par les médias relatives aux abus de certains parlementaires dans la perception de leurs indemnités, poussent les institutions à réagir dans un contexte politique devenu délicat²⁵. L'adoption d'un texte en la matière se trouve en outre facilitée par l'adoption du traité de Nice qui substitue à l'unanimité prévue à l'article 223 du TFUE la majorité qualifiée au Conseil.

Après un parcours particulièrement chaotique, le Parlement parvient enfin en 2005 – au terme de ce qui s'apparente selon Julian Priestley à un « *soap opera* » – à adopter le *statut des députés au Parlement européen*²⁶, « *the Statute which nobody wanted, but which all the institutions needed* »²⁷. Ce Statut est entré en vigueur en 2009 et porte essentiellement sur le statut financier et matériel du député²⁸. Parmi ces dispositions, on trouve le montant de l'indemnité du député qui est équivalent à 38,5% du traitement d'un juge à la Cour de justice de l'Union. Sont également mentionnées différentes indemnités, pensions et prestations sociales²⁹.

C'est dans un contexte assez similaire que des règles relatives aux intérêts financiers et aux conflits d'intérêts ont été adoptées. En effet, alors que le journal britannique *Sunday Times* étalait au grand jour en 2011 la corruption de plusieurs députés européens³⁰, le Parlement européen, par la voix notamment de son Président, a mis un point d'honneur à adopter des règles plus contraignantes dans ce domaine³¹. Un *Code de conduite* des députés, annexé au règlement intérieur du Parlement européen, a été adopté fin 2011 et est en vigueur depuis 2012³². Parmi les règles contenues dans ce code, il est prévu que les députés doivent remplir une déclaration d'intérêts financiers plus détaillée qui est ensuite mise en ligne³³. Le Code interdit en outre aux députés de passer des accords « *les conduisant à agir ou voter dans l'intérêt d'une personne physique ou morale tierce* » ou de solliciter des avantages pour le faire³⁴, ou encore impose aux députés de signaler tout conflit d'intérêt³⁵.

Alors qu'en 2016 des « affaires » ont de nouveau secoué les institutions de l'Union européenne – en particulier la Commission³⁶ –, le Code de conduite (annexe I du règlement du Parlement) a fait l'objet de quelques modifications lors de la révision du règlement intérieur du Parlement fin 2016. Il reste

²⁵ J. PRIESTLEY, *Six battles that shaped Europe's Parliament*, op. cit., pp. 83-87 et pp. 109-110.

²⁶ Décision 2005/684/CE, Euratom portant adoption du statut des députés au Parlement européen, 28 septembre 2005, JO, 7 octobre 2005, L 262.

²⁷ J. PRIESTLEY, *Six battles that shaped Europe's Parliament*, op. cit., pp. 115-116.

²⁸ On retrouve aussi par exemple le caractère représentatif du mandat de député, voir Décision 2005/684/CE, Euratom portant adoption du statut des députés au Parlement européen, loc. cit., articles 2 à 8.

²⁹ Voir sur le Statut, A. POSPOILOVA PADOWSKA, H. KRÜCK, « L'émancipation difficile des eurodéputés – l'histoire et le contenu du statut des députés au Parlement européen », *Cahiers de droit européen*, 2010, n°3-4, pp. 225-271.

³⁰ Le Monde, *Piégés par de faux lobbyistes, trois eurodéputés acceptent de déposer des amendements contre de l'argent*, 20 mars 2011 ; The Sunday Times, *Insight : fourth MEP taped in « cash-for-laws » scandal*, 27 mars 2011.

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

³² Décision du Parlement européen 2011/2174(REG) sur des modifications du règlement relatives à un code de conduite des députés au Parlement européen en matière d'intérêts financiers et de conflits d'intérêts, 1^{er} décembre 2011.

³³ Annexe I *Code de conduite des députés au Parlement européen en matière d'intérêts financiers et de conflits d'intérêts* du Règlement intérieur du Parlement européen, loc. cit., article 4.

³⁴ *Id.*, article 2.

³⁵ *Id.*, article 3.

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

néanmoins imprécis sur plusieurs aspects, notamment sur la grille des revenus³⁷ – et en particulier les hauts revenus – que les députés doivent déclarer, ce que certains n’ont pas manqué de dénoncer³⁸. De nouveau en 2018 et 2019, c’est la volonté de fonctionner « *de manière plus efficace et plus transparente* »³⁹, qui conduit le Parlement à modifier son règlement intérieur. Il est prévu que les réunions avec les représentants d’intérêts inscrits au registre de transparence doivent être publiées en ligne. On peut néanmoins regretter que seuls « *les rapporteurs, les rapporteurs fictifs et les présidents des commissions* » ne soient contraints par cette règle, les autres députés étant seulement invités à le faire⁴⁰. Enfin, le *Code du comportement approprié des députés au Parlement européen* a été annexé au règlement intérieur du Parlement en janvier 2019⁴¹.

Il existe donc de plus en plus de règles communes applicables à l’ensemble des députés européens. Cette multiplication est en partie due aux « affaires » qui conduisent les institutions à réagir et à adopter des règles plus contraignantes qui s’appliquent à l’ensemble des députés. Il n’en reste pas moins que les divergences sont encore très importantes, notamment en matière électorale. Pour poursuivre l’uniformisation, il faudrait cesser de penser les élections et le statut des députés européens à travers le prisme étatique.

II. – Surmonter l’emprise des États : un impératif pour l’émergence d’un véritable droit électoral et parlementaire de l’Union

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

A. – Renforcer le caractère « européen » des élections

Alors qu’un rapport rendu par l’OSCE en 2009 constate de très grandes disparités dans les différentes procédures électorales pour les élections européennes⁴², certaines évolutions sont envisagées et pourraient constituer des leviers visant à renforcer la dimension européenne des élections. D’autres apparaissent toutefois comme ayant des enjeux moindres. C’est le cas de la méthode de calcul pour

³⁷ Lorsque le député indique percevoir plus de 10 000 euros par mois, il doit indiquer un montant arrondi « à la dizaine de milliers d’euros la plus proche », *Code de conduite des députés au Parlement européen en matière d’intérêts financiers et de conflits d’intérêts*, *loc. cit.*, article 4.

³⁸ D. AUROI, N. CHABANNE, Rapport d’information déposé par la Commission des affaires européennes *sur la prévention des conflits d’intérêts dans l’Union européenne*, n°4391, 18 janvier 2017, p. 37.

³⁹ Parlement européen, Communiqué de presse du 31 janvier 2019, « Règlement intérieur du Parlement européen : vers plus de transparence et d’efficacité », disponible en ligne (<https://www.europarl.europa.eu/news/fr/press-room/20190123IPR24128/reglement-interieur-du-parlement-vers-plus-de-transparence-et-d-efficacite>).

⁴⁰ Article 11 du Règlement intérieur du Parlement européen, 9^{ème} législature, Décembre 2019.

⁴¹ Ce Code, que les députés s’engagent par écrit à respecter, prévoit notamment que « [d]ans l’exercice de leurs fonctions, les députés observent un comportement professionnel et s’abstiennent, dans leurs relations avec le personnel, notamment de tenir des propos dégradants, insultants, offensants ou discriminatoires, ou de tout autre agissement contraire à l’éthique ou à la dignité ou contrevenant au droit », article 2, *annexe II Code du comportement approprié des députés au parlement européen dans l’exercice de leurs fonctions* du Règlement intérieur du Parlement européen, *loc. cit.*

⁴² Rapport du groupe d’experts de l’OSCE/BIDDH, cité par A. DUFF, « La démocratie post-nationale et la réforme du Parlement européen », *op. cit.*, p. 41.

répartir les sièges entre les listes. Alors que plusieurs rapports parlementaires proposent d'imposer la méthode la plus répandue dans les États, à savoir la méthode d'Hondt, « *il n'est pas certain que cela entraîne de réelles conséquences quant à la proportionnalité globale des résultats dans chaque État, et encore moins concernant la configuration du Parlement ou sa légitimité* », souligne le député Andrew Duff⁴³. Au contraire, l'idée selon laquelle il conviendrait de prévoir un vote préférentiel au sein d'une liste semi-ouverte, c'est à dire laisser la possibilité aux électeurs de modifier au sein d'une liste l'ordre des candidats, pourrait être un moyen intéressant de renforcer la participation des citoyens aux élections⁴⁴. La question du nombre de circonscriptions paraît également importante afin de renforcer la « proximité » entre l'élu et l'électeur⁴⁵. Alors qu'en pratique, la majorité des États-membres de l'Union ne disposent que d'une circonscription unique⁴⁶, plusieurs rapports insistent sur la nécessité de prévoir plusieurs circonscriptions⁴⁷, voire d'imposer la présence de circonscriptions territoriales régionales dans des États au-delà d'un certain nombre d'habitants⁴⁸.

L'idée de créer une circonscription paneuropéenne est sans aucun doute l'une des propositions les plus innovantes en matière de droit électoral. Cette idée n'est pas nouvelle : en 1998, le « rapport Anastassopoulos » envisageait de mettre en place une telle circonscription⁴⁹ et le « rapport Duff » de 2011 la réactualisait en prévoyant la possibilité d'élire 25 députés supplémentaires dans le cadre d'une circonscription supranationale⁵⁰. L'électeur aurait donc un bulletin pour élire la liste qu'il souhaite dans le cadre de sa circonscription nationale ou régionale (sur ce point, rien ne changerait), mais il aurait en outre un deuxième bulletin qui lui permettrait de voter pour une liste présentée par un parti européen (dont les candidats viendraient d'au moins un tiers des États membres) dans le cadre d'une circonscription européenne. Selon le député Andrew Duff, cette réforme serait susceptible de « *dynamiser les partis politiques* », « *renforcer la dimension européenne de l'élection* », « *atténuer l'esprit de clocher* » ou encore constituerait un moyen pour le citoyen « *d'articuler politiquement sa citoyenneté plurielle, l'une nationale l'autre européenne* »⁵¹.

Le « rapport Duff » proposait également la création d'une autorité électorale européenne qui contrôlerait le déroulement de l'élection supranationale et ses résultats⁵². Il pourrait s'agir d'une piste de réflexion pour augmenter le rôle des institutions européennes dans le cadre du contrôle de la vérification des pouvoirs des membres du Parlement, et plus largement dans le cadre du contentieux électoral. Ce dernier est aujourd'hui largement entre les mains des États membres (en France, du

⁴³ *Id.*, pp. 136-137.

⁴⁴ *Id.*, pp. 133-134.

⁴⁵ Sur les circonscriptions électorales en France depuis 2003, voir par exemple M. VERPEAUX, « L'élection des représentants français au Parlement européen et les circonscriptions électorales », *Les Petites Affiches*, 11 juin 2009, n°116, pp. 38-42.

⁴⁶ Étude d'impact au projet de loi n°539 *relatif à l'élection des représentants au Parlement européen*, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 3 janvier 2018, p. 10 ; c'est le cas en France, article 1er de la loi n°2018-509 du 25 juin 2018 *relative à l'élection des représentants au Parlement européen*, *JORF*, 26 juin 2018, n°0145.

⁴⁷ A. DUFF, « La démocratie post-nationale et la réforme du Parlement européen », *op. cit.*, pp. 134-136.

⁴⁸ Parlement européen, Commission institutionnelle, *Rapport sur l'élaboration d'un projet de procédure électorale comprenant des principes communs pour l'élection des membres du Parlement européen*, *op. cit.*

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ Parlement européen, Commission des affaires constitutionnelles, *Rapport sur la proposition de modification de l'acte du 20 septembre 1976 portant élection des membres du Parlement européen au suffrage universel direct*, « rapport Duff », 2009/2134(INI), 28 avril 2011, p. 7.

⁵¹ A. DUFF, « La démocratie post-nationale et la réforme du Parlement européen », *op. cit.*, pp. 142-146.

⁵² *Id.*, p. 144.

Conseil d'État)⁵³, puisque selon l'article 12 de l'Acte de 1976, le Parlement européen ne fait que prendre acte des résultats proclamés au niveau national et statuer sur les contestations relatives à l'Acte (mais pas sur les dispositions nationales), principe que la Cour de justice a réitéré à plusieurs reprises⁵⁴.

Ces propositions n'ont toutefois pas rencontré un écho suffisant au sein des institutions. La proposition visant à créer une circonscription européenne et des listes transnationales est d'ailleurs loin de faire consensus au sein même du Parlement. Dans une résolution adoptée en 2015, on pouvait lire que « *la réforme de la procédure électorale du Parlement européen devrait viser à renforcer la dimension démocratique et transnationale des élections européennes* »⁵⁵. Pourtant, en février 2018, alors que se posait la question du sort des sièges laissés vacants par les eurodéputés britanniques, le Parlement a rejeté la proposition visant à créer des listes transnationales pour les élections de 2019 pour utiliser une partie de ces sièges. Si elle avait été adoptée, cette proposition aurait entraîné la création, en parallèle des circonscriptions nationales, d'une circonscription commune comprenant le territoire de l'Union. Les listes transnationales, qualifiées péjorativement par le député Alain Lamassoure de « *listes hors-sol* »⁵⁶, étaient soutenues par l'Italie et la France⁵⁷. Elles ont rencontré l'opposition des députés eurosceptiques et europhobes⁵⁸, d'une partie de la droite et de la plupart des eurodéputés britanniques⁵⁹. Le Conseil européen n'a toutefois pas fermé la porte à cette idée, renvoyant aux dirigeants le soin de traiter cette question ultérieurement et dans la perspective des élections suivantes de 2024⁶⁰.

Parmi les critiques adressées à cette idée de circonscription paneuropéenne, on retrouve celle selon laquelle une telle circonscription aurait pour effet de créer une différence de légitimité entre les parlementaires⁶¹. Les risques de déconnection avec les territoires, le renforcement du poids des partis et la complexité du système ont également été avancés⁶². Pourtant, la création d'une telle liste, qui ne devait d'ailleurs concerner qu'un nombre très réduit de députés, aurait permis de participer à « *assurer une tonalité européenne plus soutenue à la campagne pour le renouvellement du Parlement*

⁵³ Loi n°77-729 relative à l'élection des représentants français au Parlement européen, 7 juillet 1977, *JORF*, 8 juillet 1977, p. 3579, article 25.

⁵⁴ Voir par exemple, CJUE, 30 avril 2009, *République italienne et Beniamino Donnici c/ Parlement européen*, C-393-07 et C-9/08.

⁵⁵ Résolution du Parlement européen sur la réforme de la loi électorale de l'Union européenne, 11 novembre 2015, 2015/2035(INL).

⁵⁶ A. ROBERT, « Alain Lamassoure : "les listes transnationales sont une idée loufoque !" », *Euractiv*, 5 février 2018.

⁵⁷ Voir par exemple, Discours d'Emmanuel Macron à la Sorbonne, 26 septembre 2017 ; Tribune des ministres chargés des affaires européennes de la France, de l'Italie et de l'Espagne, « Pour "la création de listes transnationales" aux élections européennes », *Le Monde*, 17 novembre 2017.

⁵⁸ Voir par exemple l'intervention du député Gilles Lebreton lors des débats au Parlement européen du 7 février 2018 : « *Ce projet prévoit, certes, de donner 5 sièges de plus à la France, mais je ne suis pas prêt à sacrifier mes principes pour un tel plat de lentilles, car ce projet heurte profondément mes convictions nationalistes en prévoyant, d'autre part, de créer des listes transnationales. Or, je suis contre les listes transnationales car elles constitueraient un pas de plus vers la transformation de l'Union européenne en un État fédéral déconnecté des réalités nationales* ».

⁵⁹ J. QUATREMER, « Listes transnationales rejetées : avec les élus britanniques, l'UE voyage en absurdité », *Libération*, 11 février 2018.

⁶⁰ Réunion informelle des 27 chefs d'État ou de gouvernement, 23 février 2018, disponible en ligne (<http://www.consilium.europa.eu/fr/meetings/european-council/2018/02/23/>).

⁶¹ P. AUVRET, « La réforme du système électoral », in J. AUVRET-FINCK (dir.), *Le Parlement européen après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne*, Larcier, 2013, p. 216.

⁶² Voir la critique précitée d'Alain Lamassoure ; voir également E. BERRETTA, « Listes transnationales : le Parlement européen dit "non" à Macron », *Le Point*, 7 février 2018.

européen et d'éviter, au cours de la législature, que le prisme national n'empiète sur une approche résolument européenne des enjeux »⁶³. Finalement, le Parlement européen « post-Brexit » comprend, depuis les élections de 2019, non plus 751 mais 705 eurodéputés, une partie des sièges vacants ayant été supprimée, l'autre redistribuée.

Malgré l'importance des enjeux, le renforcement du caractère « européen » des élections ne semble pas encore à l'ordre du jour. En parallèle, une évolution du statut des parlementaires européens paraît également nécessaire afin de mieux protéger la fonction parlementaire et préserver l'indépendance des députés.

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

Le protocole de 1965 fixe des règles communes sur les privilèges et immunités, comme par exemple la liberté de circulation et de déplacement pour se rendre et revenir sur le lieu de réunion du Parlement⁶⁴. Surtout, les articles 8 et 9 sont relatifs à l'immunité parlementaire, qui, selon le règlement du Parlement, « n'est pas un privilège personnel du député, mais une garantie d'indépendance du Parlement dans son ensemble et de ses députés »⁶⁵. Ces deux dispositions distinguent classiquement l'irresponsabilité de l'inviolabilité⁶⁶.

Selon l'article 8, les eurodéputés « ne peuvent être recherchés, détenus ou poursuivis en raison des opinions ou votes émis par eux dans l'exercice de leurs fonctions »⁶⁷ : c'est donc une irresponsabilité ou une « immunité liée à l'exercice de leurs fonctions »⁶⁸ qui est consacrée par l'article 8. Bien que la Cour de justice ait apporté quelques précisions sur l'expression « opinions ou votes émis par eux dans l'exercice des fonctions »⁶⁹, son appréciation relève « de la compétence exclusive des juridictions nationales »⁷⁰. En cas de doute, ces dernières peuvent saisir la Cour de justice⁷¹.

En-dehors de l'exercice de leurs fonctions, les parlementaires bénéficient selon l'article 9 « des immunités reconnues aux membres du Parlement de leur pays » sur le territoire national et « de l'exemption de toute mesure de détention et de toute poursuite judiciaire » sur le territoire de tout

⁶³ C. VERGER, Institut Jacques Delors, *Listes transnationales : une opportunité politique pour l'Europe, des obstacles à surmonter*, 7 février 2018, p. 1, disponible en ligne (<http://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2018/02/Listestransnationales-Verger-f%C3%A9vrier18.pdf>).

⁶⁴ Protocole n°7 sur les privilèges et immunités de l'Union européenne, *loc. cit.*, article 7.

⁶⁵ Règlement intérieur du Parlement européen, *loc. cit.*, article 5.

⁶⁶ Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), Étude n°714/2013, *Rapport sur l'étendue et la levée des immunités parlementaires*, adopté par la Commission de Venise lors de 98^e session plénière, Venise, 21-22 mars 2014.

⁶⁷ Protocole n°7 sur les privilèges et immunités de l'Union européenne, *loc. cit.*, article 8.

⁶⁸ F. MARTUCCI, *Droit de l'Union européenne*, 2^{me} édition, Dalloz, 2019, p. 272.

⁶⁹ Voir CJUE, 6 septembre 2011, *Aldo Patriciello*, C-163/10 ; Tribunal de l'Union européenne, Première chambre, 17 janvier 2013, *Gollnisch c. Parlement européen*, C-346/11 et C-347/11 ; selon la Commission des affaires juridiques du Parlement, « Une opinion est réputée émise dans l'exercice des fonctions du député si celui-ci l'exprime dans l'enceinte même du Parlement européen. Conformément à la jurisprudence de la Cour de justice, une opinion peut également être réputée émise dans l'exercice des fonctions du député si celui-ci livre en dehors du Parlement européen une appréciation subjective qui présente un lien direct et évident avec l'exercice de ses fonctions de député au Parlement européen. Pour établir l'existence d'un tel lien direct et évident, il convient d'examiner la nature et le contenu de l'appréciation subjective en question », Parlement européen, Commission des affaires juridiques, Communication aux membres (0011/2016), *Principes applicables aux affaires d'immunité*, 9 mai 2016, principe 42.

⁷⁰ CJCE, 21 octobre 2008, *Marra c/ De Gregorio et Clemente*, C-200/07 et C-201/07, pt. 33.

⁷¹ *Id.*, pt. 34.

autre État membre. Il en résulte des pratiques diverses puisque les droits nationaux en la matière sont variables⁷². Par ailleurs, les eurodéputés bénéficient également de l'immunité lorsqu'ils se rendent ou reviennent du Parlement européen et l'immunité dont ils bénéficient en vertu de l'article 9 est « permanente »⁷³. Toutefois, cette « immunité personnelle » ne se confond pas avec l'impunité⁷⁴. En effet, l'immunité ne peut être invoquée en cas de flagrant-délit et elle peut être levée par le Parlement⁷⁵. Selon la Commission des affaires juridiques qui examine les demandes de levée de l'immunité, si « la procédure en question ne porte pas sur des opinions ou votes émis par un député dans l'exercice de ses fonctions, il convient de lever l'immunité à moins qu'il ne s'avère que la finalité qui sous-tend les poursuites soit de porter préjudice à l'activité politique du député et, partant à l'indépendance du Parlement (*fumus persecutionis*) »⁷⁶. Cette Commission a ainsi utilement adopté des principes de base précisant cette procédure⁷⁷ qui permettent de « gommer » les différences entre les États⁷⁸. Une révision du protocole de 1965 pourrait toutefois clarifier définitivement cette question et mettre fin à ce « régime inégalitaire mêlant les droits communautaire et national »⁷⁹. Il serait d'ailleurs logique que le Parlement soit en mesure de traiter lui-même cette question, le Protocole datant de 1965⁸⁰.

Toujours en ce qui concerne le statut, si le droit de l'Union ne prévoit aucune inéligibilité, l'Acte de 1976 prévoit un certain nombre d'incompatibilités telles qu'être membre d'un Parlement national depuis les élections de 2004 ou d'un gouvernement d'un des États membres, ou encore exercer certaines fonctions au sein de l'Union⁸¹. En-dehors de ces incompatibilités, il n'existait pas avant l'entrée en vigueur du nouveau règlement du Parlement d'incompatibilité professionnelle prévue par le droit de l'Union. L'article 2 du Code de conduite des députés prévoit désormais que ces derniers « ne s'engagent pas à titre professionnel dans des activités de lobbying rémunérées qui sont en relation directe avec le processus décisionnel de l'Union ». Si elle va dans le bon sens, cette disposition reste insuffisante, comme l'ont indiqué les auteurs du rapport d'information déposé par la commission des affaires européennes sur la prévention des conflits d'intérêts dans l'Union

⁷² N. CLINCHAMPS, *Parlement européen et droit parlementaire...*, op. cit., p. 58 : « Par exemple, au Royaume-Uni l'immunité ne peut être invoquée en cas de poursuites criminelles, alors qu'elle peut l'être dans une telle hypothèse en Allemagne. Quant aux Pays-Bas, l'inviolabilité des parlementaires est purement et simplement inexistante » ; voir également R. CORBETT, F. B. JACOBS, M. SHACKLETON, *The European Parliament*, op. cit., pp. 71-73.

⁷³ L'article 9 dispose que le député est inviolable pendant la durée de la session. Or en pratique, la durée de la session est annuelle. Voir CJCE, 12 mai 1964, *Wagner c/ Fohrmann et Krier*, C-101/63 ; CJCE, 10 juill. 1986, *Wybot c/ Faure*, C-149/85.

⁷⁴ F. MARTUCCI, *Droit de l'Union européenne*, op. cit., p. 272.

⁷⁵ Voir sur la procédure de levée d'immunité, Règlement intérieur du Parlement européen, loc. cit., article 9.

⁷⁶ Parlement européen, Commission des affaires juridiques, Communication aux membres (0011/2016), op. cit., principe 43.

⁷⁷ *Id.*

⁷⁸ J-P. JACQUE, « Parlement européen », *Répertoire de droit européen*, Dalloz, décembre 2011 (actualisation juin 2013) ; la Cour de justice de l'Union joue également un rôle dans l'autonomisation du statut des eurodéputés, voir sur ce point L. POTVIN-SOLIS, « La Cour de justice et la démocratie », in C. HAGUENAU-MOIZARD, C. MESTRE (dir.), *La démocratie dans l'Union européenne*, Bruylant, 2018, pp. 163-170.

⁷⁹ N. CLINCHAMPS, « Le statut des députés européens : beaucoup de bruit pour... si peu », *Les Petites Affiches*, 11 juin 2009, n°116, p. 43.

⁸⁰ A. DUFF, « La démocratie post-nationale et la réforme du Parlement européen », op. cit., pp. 128-129.

⁸¹ Décision 76/787/CECA, CEE, CEEA relative à l'Acte portant élection des représentants à l'Assemblée au suffrage universel direct, op. cit., article 7.

européenne⁸². Le député européen Sven Giegold recommande à cet égard l'interdiction d'exercer un emploi ou une activité rémunérée qui serait susceptible de déboucher sur un conflit d'intérêt⁸³.

Pour le reste, l'Acte renvoie aux États membres la possibilité de prévoir des incompatibilités supplémentaires⁸⁴. Si le Statut de 2005 ignore la question du cumul, une uniformisation, amorcée par le règlement intérieur du Parlement, serait pourtant opportune, notamment en matière de cumul des mandats. En effet, même si cette pratique est plutôt rare⁸⁵, certains États, dont la France, se distinguent dans ce domaine. Un renforcement de l'interdiction du cumul serait donc l'option la plus envisageable, et permettrait de préserver l'indépendance du député mais aussi, selon un argument classique mais néanmoins particulièrement adapté à l'Union, de lutter contre l'absentéisme en permettant au député de pouvoir se consacrer pleinement à sa fonction. « *L'idéal [écrit Nicolas Clinchamps] serait [...] de permettre un cumul entre le mandat de député européen et un "mandat local de proximité", c'est-à-dire un mandat local qui n'accapare pas tout le temps de l'élu* »⁸⁶. C'est dans cette perspective que s'inscrit la loi française du 14 février 2014 qui prévoit, en cas de cumul entre un mandat de député européen et les fonctions locales, une incompatibilité pour les seules fonctions exécutives locales⁸⁷.

Des évolutions sur le droit électoral et le statut des eurodéputés sont donc souhaitables et envisageables. Un tel droit commun faciliterait l'émergence d'une « *véritable classe politique européenne* »⁸⁸ qui tendrait à se détacher des contingences nationales pour embrasser des enjeux propres à l'Union. Mais cela revient en réalité à poser un problème de fond, celui de la démocratie au sein de l'Union⁸⁹ : souhaite-t-on continuer de penser la démocratie européenne à travers le prisme étatique ou envisage-t-on de le dépasser ou de le repenser en construisant une véritable démocratie européenne, qu'elle soit « post-nationale », « supranationale » ou « transnationale »⁹⁰ ? Le processus

⁸² D. AUROI, N. CHABANNE, Rapport d'information déposé par la Commission des affaires européennes sur la prévention des conflits d'intérêts dans l'Union européenne, *op. cit.*, p. 36.

⁸³ Rapport sur la transparence, la responsabilité et l'intégrité au sein des institutions européennes (2015/2041(INI)), cité par D. AUROI, N. CHABANNE, Rapport d'information déposé par la Commission des affaires européennes sur la prévention des conflits d'intérêts dans l'Union européenne, *op. cit.*, p. 48.

⁸⁴ Décision 76/787/CECA, CEE, CEEA relative à l'Acte portant élection des représentants à l'Assemblée au suffrage universel direct, *op. cit.*, article 7§3 ; voir pour plus de précisions, D. AUROI, N. CHABANNE, Rapport d'information déposé par la Commission des affaires européennes sur la prévention des conflits d'intérêts dans l'Union européenne, *op. cit.*, p. 36.

⁸⁵ N. CLINCHAMPS, *Parlement européen et droit parlementaire...*, *op. cit.*, p. 48 : « En droit interne, la pratique du cumul des mandats connaît des fortunes diverses selon l'Etat dans lequel on se trouve. Si les situations sont extrêmement variables, l'absence ou la rareté du cumul est quasi générale ».

⁸⁶ *Id.*, p. 55.

⁸⁷ Loi n°2014-126 interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de représentant au Parlement européen, 14 février 2014.

⁸⁸ Nous reprenons ici l'expression de N. CLINCHAMPS, « Le statut des députés européens : beaucoup de bruit pour... si peu », *art. précit.*, p. 43.

⁸⁹ Il existe d'ailleurs un décalage entre le traité sur l'Union européenne qui met en avant la démocratie, valeur commune de l'Union (article 2) et qui prévoit que « [l]e fonctionnement de l'Union est fondé sur la démocratie représentative » (article 10) et la réalité de son exercice.

⁹⁰ Comme l'indique Alexandre Dupeyrix, Jürgen Habermas « défend l'idée d'un espace démocratique transnational ; "transnational", c'est-à-dire ni exactement "supranational" (l'Europe serait au-dessus des États-nations) ni tout à fait "postnational" (qui signifierait la disparition des États-nations). Le modèle transnational de démocratie propose en fait d'articuler de manière coopérative les différents niveaux de représentation et de souveraineté, non d'en privilégier un ou d'en faire disparaître un autre ; il suggère une intégration démocratique horizontale plutôt qu'une absorption verticale au profit d'une entité supérieure », A. DUPEYRIX, « Quelle finalité pour l'Union européenne ? Habermas et le concept de

européen s'inscrivant dans un temps long⁹¹, il y a fort à parier qu'il y ait encore besoin d'attendre un peu avant d'avoir la réponse.

démocratie transnationale », *Allemagne d'aujourd'hui*, 2014, n°207, p. 170 ; voir également J. KOEHLIN « Trois positions en débat sur le fédéralisme européen », *Esprit*, 2013/2, pp. 119-122.

⁹¹ J-L. QUERMONNE, *L'Union européenne dans le temps long*, Presses de Sciences Po, 2008, 240 p.