



LE PARLEMENT EUROPÉEN: MODALITÉS D'ÉLECTION

Les procédures d'élection du Parlement européen sont régies à la fois par la législation européenne, qui fixe des dispositions communes pour l'ensemble des États membres, et par des dispositions nationales, qui varient d'un État membre à l'autre. Les dispositions communes prévoient le principe de représentation proportionnelle ainsi que certaines incompatibilités avec le mandat de député au Parlement européen. De nombreuses autres dispositions importantes, par exemple le système électoral précis et le nombre de circonscriptions, sont régies par le droit national.

BASE JURIDIQUE

Article 14 du traité sur l'Union européenne (traité UE) et articles 20, 22 et 223 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE).

Acte du 20 septembre 1976 portant élection des représentants à l'Assemblée au suffrage universel direct^[1], décision 2002/772/CE, Euratom du Conseil du 25 juin et du 23 septembre 2002 modifiant cet acte.

RÈGLES COMMUNES

A. Principes

Tout en décidant que le Parlement européen serait d'abord composé de députés désignés par les parlements nationaux, les traités initiaux avaient prévu qu'il serait ultérieurement élu au suffrage universel direct. Le Conseil a mis en œuvre cette disposition avant les premières élections directes de 1979 au moyen de l'acte du 20 septembre 1976 portant élection des représentants au Parlement européen au suffrage universel direct. Cet acte a profondément modifié la position institutionnelle du Parlement européen et il est le document fondateur d'une Union plus démocratique.

En 1992, le traité de Maastricht prévoit que les élections doivent suivre une procédure uniforme devant être adoptée à l'unanimité par le Conseil sur la base d'une proposition du Parlement européen. Toutefois, étant donné que le Conseil n'a pu adopter aucune des propositions, le traité d'Amsterdam a introduit la possibilité d'adopter des «principes communs». La décision 2002/772/CE, Euratom du Conseil a modifié en conséquence l'acte de 1976 et introduit les principes de représentation proportionnelle et d'incompatibilité entre les mandats nationaux et le mandat européen.

Avec l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, le droit de vote et d'éligibilité a acquis le statut de droit fondamental (article 39 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne).

[1]JO L 278 du 8.10.1976.

B. Application: dispositions communes en vigueur

1. Droit de vote et éligibilité des non-ressortissants

En vertu de l'article 22, paragraphe 2, du traité FUE, «tout citoyen de l'Union résidant dans un État membre dont il n'est pas ressortissant a le droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen dans l'État membre où il réside». Les modalités d'exercice de ce droit ont été arrêtées par la directive 93/109/CE du Conseil.

Conformément à l'article 6 de la directive 93/109/CE du Conseil, modifiée par la directive 2013/1/UE du Conseil, «tout citoyen de l'Union, qui réside dans un État membre sans en avoir la nationalité et qui, par l'effet d'une décision de justice individuelle ou d'une décision administrative, pour autant que cette dernière puisse faire l'objet d'un recours juridictionnel, est déchu du droit d'éligibilité en vertu soit du droit de l'État membre de résidence, soit du droit de son État membre d'origine, est exclu de l'exercice de ce droit dans l'État membre de résidence lors des élections au Parlement européen».

2. Système électoral

L'élection doit être de type proportionnel, la méthode pouvant être soit le scrutin de liste soit le système de vote unique transférable (article 1^{er} de la décision 2002/772/CE, Euratom du Conseil).

3. Incompatibilités

Conformément à l'article 7 de l'acte de 1976 (modifié par la décision 2002/772/CE, Euratom du Conseil du 25 juin 2002 et du 23 septembre 2002), le mandat de député au Parlement européen est incompatible avec la qualité de membre du gouvernement d'un État membre, de membre de la Commission, de juge, d'avocat général ou de greffier de la Cour de justice, de membre de la Cour des comptes, de membre du Comité économique et social européen, de membre de comités ou d'organismes créés en vertu des traités pour gérer des fonds de l'Union ou réaliser des tâches administratives permanentes et directes, de membre du conseil d'administration, du comité de direction ou du personnel de la Banque européenne d'investissement, et de fonctionnaire ou d'agent en activité des institutions de l'Union européenne ou des organismes spécialisés qui leur sont rattachés. D'autres incompatibilités ont été ajoutées en 1997 (membre du Comité des régions) et en 2002 (membre du directoire de la Banque centrale européenne, Médiateur européen et, il faut le souligner, député d'un parlement national).

MODALITÉS RELEVANT DE LA COMPÉTENCE NATIONALE

En dehors de ces règles communes, les modalités électorales sont régies par des dispositions nationales qui peuvent être très différentes d'un État membre à l'autre; le système électoral peut donc être considéré comme un système électoral polymorphe.

A. Système électoral et seuils applicables

En application de la décision du Conseil de 2002, tous les États membres doivent appliquer un système de représentation proportionnelle.

Les États membres peuvent prévoir la fixation d'un seuil minimal pour l'attribution de sièges qui ne peut pas dépasser 5 % (article 2 A). Plusieurs États membres prévoient un seuil: il est fixé à 5 % en France (selon la circonscription), en Lituanie, en Pologne, en Slovaquie, en République tchèque, en Roumanie et en Hongrie, à 4 % en Autriche, en Italie et en Suède, à 3 % en Grèce, et à 1,8 % à Chypre.

B. Découpage en circonscriptions

Aux élections européennes, la plupart des États membres font office de circonscriptions uniques. Cependant, cinq États membres (la Belgique, la France, l'Irlande, l'Italie et le Royaume-Uni) ont divisé leur territoire national en plusieurs circonscriptions régionales.

Il existe des circonscriptions dont l'intérêt est purement administratif ou qui servent uniquement à la répartition au sein des listes des partis aux Pays-Bas (19), en Allemagne (16, uniquement pour la CDU/CSU) et en Pologne (13).

C. Droit de vote

L'âge électoral est fixé à 18 ans dans tous les États membres, sauf en Autriche (16 ans).

Le vote est obligatoire dans quatre États membres (la Belgique, le Luxembourg, Chypre et la Grèce): cette obligation s'applique tant aux ressortissants qu'aux citoyens européens non ressortissants inscrits sur les listes.

1. Vote des non-ressortissants dans le pays d'accueil

En vertu de l'article 22 du traité FUE, tout citoyen de l'Union résidant dans un État membre dont il n'est pas ressortissant a le droit de voter lors des élections au Parlement européen dans l'État membre où il réside, et ce dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État. Cependant, la notion de résidence diffère encore beaucoup selon les États membres. Certains pays (Allemagne, Estonie, Finlande, France, Pologne, Roumanie et Slovénie) exigent que l'électeur ait établi son domicile ou sa résidence habituelle sur le territoire électoral, d'autres (Chypre, Danemark, Grèce, Irlande, Luxembourg, Royaume-Uni, Slovaquie et Suède) qu'il y séjourne de manière habituelle, d'autres encore (Belgique et République tchèque) qu'il figure au registre de la population. Pour bénéficier du droit de vote au Luxembourg, à Chypre et en République tchèque, les citoyens de l'Union doivent également justifier d'une durée minimale de résidence.

2. Vote des ressortissants non résidents dans leur pays d'origine

La Belgique et la Grèce accordent le droit de vote uniquement à leurs ressortissants non résidents établis dans un autre État membre. De leur côté, le Danemark et l'Italie limitent le droit de vote des ressortissants non résidents établis dans un pays tiers à certaines catégories spécifiques. Par ailleurs, l'Allemagne accorde le droit de vote aux élections au Parlement européen aux ressortissants qui vivent dans un autre pays de l'Union depuis au moins trois mois, à condition qu'ils soient inscrits sur les listes électorales allemandes. En Bulgarie, en Irlande et en Slovaquie, le droit de vote est réservé aux citoyens de l'Union domiciliés sur leur territoire national.

Le fait que certains non-ressortissants aient la possibilité de voter à la fois dans leur pays d'accueil et dans le pays dont ils sont ressortissants pourrait donner lieu à des abus (double vote, pratique considérée comme un délit dans certains États membres). Cependant, en l'absence de procédures de rapprochement des données entre les autorités électorales des États membres, le contrôle demeure difficile.

D. Éligibilité

L'éligibilité aux élections au Parlement européen dans un autre État membre de résidence, quel qu'il soit, découle également du principe de non-discrimination entre ressortissants et non-ressortissants, et est un corollaire à la libre circulation et au libre séjour des personnes. Toute personne qui est citoyen de l'Union et qui, sans en avoir la nationalité, réunit, par ailleurs, les conditions auxquelles la législation de l'État membre de résidence subordonne le droit d'éligibilité de ses ressortissants a le droit d'éligibilité dans l'État membre de résidence lors

des élections au Parlement européen si elle n'est pas déchu de ces droits (article 3 de la directive 93/109/CE du Conseil).

Il a été proposé que le Parlement européen réserve une proportion de ses sièges (par exemple ceux qui seront laissés vacants après la sortie du Royaume-Uni) à des députés représentant des circonscriptions paneuropéennes et élus sur des listes transnationales, mais le Parlement a rejeté cette proposition dans sa résolution du 7 février 2018 sur la composition du Parlement européen^[2].

Hormis l'exigence de nationalité d'un État de l'Union, qui est commune à tous les États membres (à l'exception du Royaume-Uni, où certains citoyens du Commonwealth sont également autorisés à se présenter aux élections au Parlement européen), les conditions d'éligibilité varient d'un État à l'autre. Nul ne peut être candidat dans plus d'un État membre lors d'une même élection (article 4 de la directive 93/109/CE du Conseil). L'âge minimal pour se présenter aux élections est de dix-huit ans dans la plupart des États membres, sauf en Belgique, en Bulgarie, à Chypre, en République tchèque, en Estonie, en Irlande, en Lettonie, en Lituanie, en Pologne et en Slovaquie (21 ans), en Roumanie (23 ans), et en Italie et en Grèce (25 ans).

E. Modalités de candidature

Dans certains États membres (Allemagne, Danemark, Grèce, Pays-Bas, République tchèque, Suède), seuls les partis ou organisations assimilables à des partis peuvent déposer des candidatures. Dans tous les autres pays, les candidatures peuvent être présentées à condition de recueillir un certain nombre de signatures ou de regrouper un certain nombre d'électeurs et le versement d'une caution est parfois exigé. La décision 2013/312/UE du Conseil européen du 28 juin 2013 fixant la composition du Parlement européen fixe les modalités d'attribution des 751 sièges prévus à l'article 14, paragraphe 2, du traité UE, en application du principe de «proportionnalité dégressive», État membre par État membre ([1.3.3.](#)).

F. Date de l'élection

En vertu des articles 10 et 11 de l'acte de 1976, modifié par la décision 2002/772/CE, Euratom du Conseil, les élections au Parlement européen ont lieu à une date située au cours d'une même période débutant un jeudi matin et s'achevant le dimanche immédiatement suivant; la date et les heures précises sont fixées par chaque État membre. En 1976, c'est le Conseil qui définit à l'unanimité, après consultation du Parlement européen, la période électorale pour les premières élections, en 1979. Les élections ultérieures se dérouleront au cours de la période correspondante de la dernière année de la période quinquennale visée à l'article 5 de l'acte (voir fiche [1.3.1.](#)).

Pour les élections de 2014, le Conseil, par décision du 14 juin 2013, a déplacé la période des élections, prévues à l'origine en juin, pour la fixer entre le 22 et le 25 mai de façon à éviter un chevauchement avec les congés de Pentecôte, en application de l'article 11 disposant que: «s'il s'avère impossible de tenir les élections (...) au cours de cette période, le Conseil, statuant à l'unanimité après consultation du Parlement européen, (...) fixe, au moins un an avant la fin de la période quinquennale visée à l'article 5, une autre période électorale qui peut se situer au plus tôt deux mois avant et au plus tard un mois après la période qui résulte des dispositions de l'alinéa précédent». Les élections ultérieures se dérouleront au cours de la période correspondante de la dernière année de la période quinquennale (article 10 de l'acte de 1976). Cela implique que les élections de 2019 devraient se dérouler durant la semaine du 23 au 26 mai.

[2]Textes adoptés de cette date, P8_TA(2018)029.

G. Liberté de l'électeur par rapport à l'ordre des candidats sur les listes

Dans la plupart des États membres, les électeurs ont la possibilité d'exprimer des votes préférentiels afin de changer l'ordre des noms sur la liste. Cependant, dans neuf États membres (Allemagne, Espagne, France, Grèce, Portugal, Royaume-Uni, Estonie, Hongrie et Roumanie), les listes sont fermées (pas de vote préférentiel). Au Luxembourg, il est même possible de voter pour des candidats appartenant à différentes listes et, en Suède, les électeurs peuvent également ajouter ou supprimer des noms sur les listes. À Malte, en Irlande et en Irlande du Nord, les électeurs classent les candidats par ordre de préférence (vote unique transférable).

H. Validation du scrutin et règles de la campagne électorale

Au Danemark et au Luxembourg, le parlement national vérifie les résultats de l'élection; en Slovénie, c'est l'Assemblée nationale qui confirme l'élection des députés au Parlement européen. En Allemagne, les résultats définitifs sont publiés par le responsable des opérations électorales au niveau fédéral le lendemain du vote. La vérification par une instance juridictionnelle est prévue en Autriche, en Belgique, en Estonie, en Finlande, en Irlande, en Italie, en République tchèque, au Royaume-Uni et en Slovénie. C'est également le cas en Allemagne s'il y a contestation de la décision parlementaire. En Espagne, la validation du scrutin est faite par la «Junta Electoral Central». Aux Pays-Bas, au Portugal et en Suède, une commission de validation est investie de cette tâche.

Dans la plupart des États membres, les dispositions régissant la campagne électorale (ressources financières autorisées, temps d'antenne, publication des résultats des sondages) sont les mêmes que pour les élections nationales.

Conformément à l'article 4 du règlement intérieur du Parlement et aux articles 5 et 13 de l'acte de 1976, les députés au Parlement européen sont élus pour un mandat de cinq ans. Cette période commence à l'ouverture de la première session tenue après chaque élection. L'ouverture de la première session tenue après l'élection de 2014 a eu lieu le mardi 1^{er} juillet 2014.

I. Pourvoi des sièges devenus vacants en cours de législature

Dans certains États membres (Autriche, Croatie, Danemark, Finlande, France, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal et Royaume-Uni), les sièges devenus vacants sont attribués aux premiers candidats non élus de la même liste (éventuellement après ajustement en fonction des voix recueillies par les différents candidats). En Allemagne, en Belgique, en Irlande et en Suède, les sièges vacants sont attribués aux suppléants. En Allemagne et en Espagne, en cas d'absence de suppléants, on tient compte de l'ordre des candidats sur les listes. En Grèce, les sièges vacants sont attribués aux suppléants de la même liste; s'ils ne sont pas en nombre suffisant, des élections partielles sont organisées. Dans certains États membres (par exemple, en Autriche), les députés au Parlement européen ont le droit de revenir au Parlement une fois que le motif de leur départ n'est plus d'actualité. Dès lors que la période de deux ans instaurée pour mener et clôturer les négociations sur le retrait du Royaume-Uni arrivera à échéance le 29 mars 2019, cet État ne sera plus membre de l'Union lors des élections de cette même année, sauf si le Conseil européen décide à l'unanimité, en accord avec le Royaume-Uni, de prolonger ladite période (article 50, paragraphe 3, du traité UE). Les 73 sièges du Royaume-Uni ne deviendront pas vacants après la sortie de ce pays, mais cesseront d'exister ([1.3.3](#)).

RÔLE DU PARLEMENT EUROPÉEN

Depuis les années 60, le Parlement européen s'est maintes fois prononcé sur les questions relatives au droit électoral et a présenté des propositions conformément à l'article 138 du traité CE. L'absence d'une véritable procédure électorale uniforme pour les élections au

Parlement européen prouve combien il est difficile d'harmoniser des traditions nationales différentes. La possibilité prévue par le traité d'Amsterdam d'adopter des principes communs a permis, dans une certaine mesure seulement, de surmonter ces difficultés. La volonté, définie à l'article 223 du traité FUE, d'adopter une procédure uniforme, prévoyant l'approbation du Parlement européen, ne s'est pas encore concrétisée. Les efforts déployés sans relâche par le Parlement pour moderniser et «européaniser» la procédure électorale commune ont abouti en 1997 à une proposition de procédure électorale uniforme; sa substance a été incorporée dans la décision du Conseil de 2002. La proposition de circonscription européenne (institution d'une circonscription unique européenne pour l'élection de 10 % des sièges) est toujours en débat. Le 7 février 2018, le Parlement s'est prononcé pour réduire son nombre de sièges de 751 à 705 après le départ du Royaume-Uni (qui devrait intervenir avant les élections de 2019).

Le 22 novembre 2012, le Parlement européen a adopté une résolution dans laquelle il prie instamment les partis politiques européens de désigner leur candidat au poste de président de la Commission afin de renforcer la légitimité politique du Parlement et de la Commission. Ces modalités ont été mises en œuvre dans la perspective des élections de 2014, qui ont vu, pour la première fois, apparaître des têtes de liste («Spitzenkandidaten»). Après les élections de 2014, l'une de ces têtes de liste, M. Jean-Claude Juncker, a été élu président de la Commission le 22 octobre 2014 par le Parlement européen. Dans sa décision du 7 février 2018 sur la révision de l'accord-cadre sur les relations entre le Parlement européen et la Commission européenne^[3], le Parlement s'est dit prêt à rejeter tout candidat à la présidence de la Commission qui n'aura pas été désigné comme [tête de liste](#) d'un parti politique européen en amont des élections de 2019.

Un système de financement des partis politiques au niveau européen a été créé en 2003; il permet aussi la création de fondations politiques ([1.3.3](#)) au niveau de l'Union [règlement (UE, Euratom) n° 1141/2014 du 22 octobre 2014 relatif au statut et au financement des partis politiques européens et des fondations politiques européennes].

Udo Bux
02/2018

[3]Textes adoptés de cette date, P8_TA(2018)030.