



...le rapport d'information

LISTES TRANSNATIONALES ET SPITZENKANDIDATEN : FAUSSES BONNES IDÉES

La commission des affaires européennes a examiné, jeudi 1^{er} juillet 2021, le rapport d'information de Jean-François Rapin et Laurence Harribey sur les listes transnationales et les candidats tête de liste aux élections au Parlement européen (rapport n° 735, 2020-2021).

Lancée le 9 mai dernier, la Conférence sur l'avenir de l'Europe, qui réunit des citoyens de toute l'Union ainsi que des représentants des institutions européennes, des parlements nationaux et des gouvernements, va envisager d'ici le printemps 2022 comment mieux répondre aux aspirations des citoyens européens. Elle se penchera notamment sur deux évolutions institutionnelles qui concernent les élections européennes et leurs conséquences : les « listes transnationales » et le système des « *spitzenkandidaten* », susceptibles de répondre en partie au « déficit démocratique » de l'Union en « européanisant » le scrutin et en donnant plus de pouvoir aux électeurs.

1. LE SYSTÈME ACTUEL NE PERMET PAS AUX CITOYENS EUROPÉENS DE SUFFISAMMENT FAIRE ENTENDRE LEUR VOIX

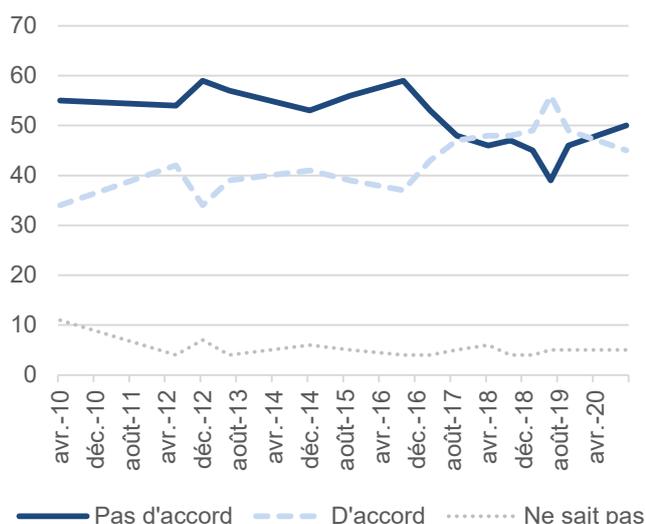
Les citoyens européens peuvent faire entendre leur voix dans l'Union européenne notamment grâce aux élections européennes, qui ont-elles-mêmes des conséquences sur la désignation du Président de la Commission européenne. En France, les 79 eurodéputés sont élus par un scrutin proportionnel de liste, dans le cadre d'une circonscription nationale unique. Le droit communautaire fixe des règles générales et prévoit notamment la possibilité – cependant peu utilisée – « d'européaniser » le bulletin de vote (mention du logo du parti politique européen ou du nom du candidat à la présidence de la Commission européenne soutenu par la liste). À l'issue des élections, **le Conseil européen, qui réunit les chefs d'État ou de gouvernement, désigne un candidat à la présidence de la Commission, « en tenant compte du résultat des élections européennes »**, comme prévu dans les traités, qui doit être confirmé par le Parlement européen. Le Conseil désigne ensuite les autres commissaires, en accord avec le Président élu, sur proposition des États membres. Le collège doit être approuvé par le Parlement européen.

Les partis politiques européens jouent un rôle significatif dans la campagne électorale européenne et la désignation du Président de la Commission. Ils adoptent un manifeste politique au niveau de l'ensemble de l'Union et désignent leur candidat à la présidence de la Commission. Leur fonctionnement interne repose notamment sur un « congrès », au sein duquel le poids d'un parti national dépend fortement de son score aux élections européennes. L'on peut souligner que **la France est rarement parmi les premières délégations nationales des deux principaux groupes politiques du Parlement européen** (groupes du parti populaire européen et socialiste).

Les élections européennes apparaissent toutefois comme des « élections de seconde zone », qui ne permettent pas aux citoyens européens de se faire suffisamment entendre : la participation y est souvent plus basse qu'aux élections nationales, l'effet sur le choix des dirigeants est limité du fait des prérogatives des États et les enjeux nationaux tendent à prédominer, faisant de cette élection une juxtaposition de 27 élections nationales. Ceci s'explique sans doute, en partie, par la difficulté à « incarner l'Union » et par les limites de la couverture médiatique de son actualité. En tout état de cause, les dirigeants européens demeurent peu connus de nos compatriotes. En définitive, **moins de la moitié des citoyens européens considèrent que leur voix compte dans l'Union.**

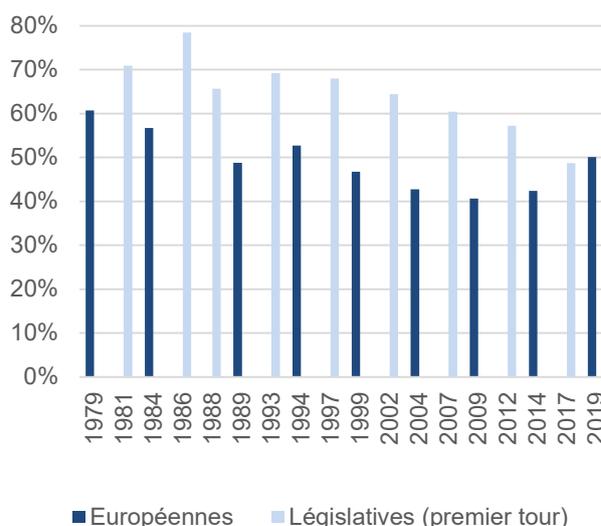
« Ma voix compte dans l'Union européenne » (réponse de l'ensemble des citoyens de l'Union)

(en pourcentage)



Taux de participation aux élections européennes et législatives en France

(en pourcentage)



2. LES LISTES TRANSNATIONALES SUSCITENT PLUSIEURS INQUIÉTUDES

La proposition de listes transnationales consiste à **élire une partie des eurodéputés, à la proportionnelle, au sein d'une circonscription unique correspondant à l'ensemble de l'Union européenne**. Très concrètement, les électeurs européens voteraient deux fois : une première fois selon le système actuellement en vigueur dans leur État, c'est-à-dire, pour les Français, en choisissant entre plusieurs listes présentées à l'échelle nationale ; puis une seconde fois en choisissant entre plusieurs listes transnationales, valables dans l'ensemble de l'Union. Le nombre d'eurodéputés élus ainsi pourrait s'élever à 46, ce qui conduirait à un Parlement européen de 751 membres, correspondant au nombre maximum fixé dans les traités.

D'après les promoteurs de cette proposition, il en résulterait une « européanisation » du scrutin : d'une part, les listes transnationales pourraient attirer l'attention des électeurs sur les problématiques européennes plutôt que nationales, mettre l'accent sur « l'intérêt général européen » et accroître la notoriété des dirigeants européens ; d'autre part, les partis politiques européens pourraient acquérir un rôle plus important vis-à-vis de leurs partis membres, en désignant les candidats de ces listes et en jouant un rôle plus important dans la campagne électorale.

Le Parlement européen issu des élections de 2019 devrait prendre position sur le sujet d'ici le printemps 2022 et travaille déjà sur cette question, sur la base des propositions du député Domènec Ruiz Devesa (S&D, Espagne). Si mettre en place la circonscription unique ne semble pas nécessiter une modification des traités, il faudra en revanche modifier l'acte électoral européen et donc obtenir l'unanimité du Conseil, l'approbation du Parlement européen et la ratification de chaque État membre. **Réunir l'unanimité au Conseil s'annonce difficile politiquement, étant donné que certains États ont déjà exprimé leur opposition à cette proposition.**

À cet égard, la question de l'équilibre entre États dans la composition de la liste sera fondamentale : il s'agit de rassurer les États les moins peuplés, qui pourraient craindre qu'on attribue les positions éligibles aux États les plus peuplés, sans accroître le déséquilibre de représentativité, qui conduit déjà aujourd'hui à ce que la voix d'un Maltais vaille dix fois plus que celle d'un Allemand. Or, **les rapporteurs considèrent que la proposition du Parlement européen, dans son état actuel, conduirait à aggraver ce déséquilibre** : d'après leurs projections, ils estiment que serait désigné un député pour 25 millions d'habitants dans les cinq États les plus peuplés, mais un député pour 1 million d'habitants dans les six États les moins

peuplés. De plus, cette « distribution » des candidats entre États membres semble contradictoire avec le principe même des listes transnationales, qui repose sur l'idée que les eurodéputés, quelle que soit leur nationalité, représentent l'ensemble des citoyens de l'Union. Elle limitera d'ailleurs le rôle des partis politiques européens dans la constitution des listes et par là même l'europanisation du scrutin.

Les rapporteurs craignent également que les députés élus sur ces listes soient en quelque sorte des « députés hors sol », déconnectés du terrain, ce qui accentuera encore la distance entre eurodéputés et citoyens. Désignés par les partis, c'est à eux qu'ils rendront des comptes plus qu'aux citoyens. Et pourtant, ils pourraient être appelés à jouer les premiers rôles : l'élection pan-européenne leur donnerait une légitimité européenne considérable, la campagne transnationale une grande visibilité et l'investiture des partis européens l'assurance d'être immédiatement au centre du jeu.

Cette proposition pourrait conduire la France à mettre en place le vote par correspondance et par anticipation et à modifier les règles de financement des campagnes, la régulation audiovisuelle, l'autorisation des publicités commerciales, la diffusion des sondages électoraux, la conception des bulletins de vote, etc.

Enfin, mettre en place une circonscription unique aura **des conséquences importantes sur notre droit électoral national**, du fait de la nécessaire harmonisation des droits électoraux des États membres. Par exemple, plusieurs pays utilisent le vote par correspondance et le vote par anticipation : la France devrait alors probablement envisager de mettre en place ces modalités de vote, qui n'appartiennent pas à nos « traditions électorales ». Enfin, il pourrait s'avérer nécessaire d'harmoniser les règles en matière de campagnes électorales, pour assurer l'égalité entre les listes, ce qui pourrait **avoir des effets sur les règles de financement, la régulation audiovisuelle, l'autorisation des publicités commerciales, la diffusion des sondages électoraux, la conception des bulletins de vote, etc.**

3. LE SYSTÈME DES SPITZENKANDIDATEN DONNERAIT UN RÔLE FONDAMENTAL AUX PARTIS POLITIQUES EUROPÉENS SANS ASSURER L'EUROPÉANISATION DU SCRUTIN

Le système des *spitzenkandidaten* – ou candidats tête de liste – consiste à ce que les partis politiques européens désignent – comme ils le font aujourd'hui –, avant l'élection, leur candidat à la présidence de la Commission européenne. **Le Conseil européen serait ensuite tenu de désigner comme candidat à la présidence de la Commission le candidat désigné par le parti arrivé en tête aux élections européennes.** Celui-ci devrait ensuite obtenir une majorité devant le Parlement européen, comme c'est déjà le cas aujourd'hui. D'après ses promoteurs, ce système « européaniserait » le scrutin, en permettant « d'incarner » l'Union européenne, ce qui faciliterait sa couverture médiatique, tout en donnant un rôle plus important aux partis politiques européens.

Il ne s'agit pas à proprement parler d'adopter un texte juridique, qui pourrait d'ailleurs être contraire aux traités, mais de voir émerger un accord politique sur ce système entre le Conseil européen, le Parlement européen et les partis politiques européens. La particularité est que ces derniers ont tenté d'imposer ce système lors des deux dernières élections européennes. Ainsi, en 2014, cinq partis politiques européens désignèrent leur candidat tête de liste et le Conseil européen fut appelé à désigner le candidat du parti populaire européen (PPE), arrivé en tête aux élections, Jean-Claude Juncker. Ce qui se produisit effectivement, sans que le Conseil européen n'avalise formellement pour autant le système des candidats tête de liste. En revanche, en 2019, le Conseil européen refusa de désigner Manfred Weber, candidat du PPE, arrivé en tête aux élections.

Les rapporteurs considèrent que les bénéfices de ce système sont incertains. Une étude portant sur les précédents de 2014 et 2019 montre que ses effets sur la participation, « *s'il y en a, semblent être minimes, asymétriques et volatiles* ». **Quant à l'europanisation du scrutin, elle**

dépendrait avant tout de la volonté des partis politiques nationaux, selon qu'ils choisiront ou non de mettre en avant les candidats tête de liste. La visibilité de ces derniers est au demeurant très faible : en 2014 et 2019, moins de 15 % des électeurs étaient capables d'identifier correctement le parti politique européen des candidats tête de liste.

Les effets des *spitzenkandidaten* sur la participation, « s'il y en a, semblent être minimes, asymétriques et volatiles »

En outre, ce système n'augmentera pas forcément la transparence du choix du président de la Commission européenne. **Le pouvoir de le choisir serait juste transféré du Conseil européen aux partis politiques européens, au profit des acteurs qui, en leur sein, sont les plus puissants.** Certes, un système de primaires pourrait donner une vraie légitimité aux candidats désignés ; mais l'on constate que la primaire organisée par les Verts en 2014, par vote électronique, ouverte à tous les résidents de l'Union de plus de 16 ans, n'avait réuni que 24 000 votants.

De plus, ce système fait apparaître des difficultés. Il n'y a pas *a priori* de raison que le candidat du parti arrivé en tête dispose d'une majorité au sein du Parlement européen. De nombreux observateurs considèrent d'ailleurs que Manfred Weber ne l'aurait pas obtenue en 2019. En outre, **le système des candidats tête de liste pourrait susciter une vraie déception parmi les citoyens européens, en leur donnant la fausse impression qu'ils « désigneront la Commission »,** comme ils désignent leur Gouvernement dans une élection nationale. Or, le choix des autres commissaires demeurera une prérogative du Conseil, sur proposition des États membres, en fonction de leur propre équilibre politique. **Ni l'orientation politique de la Commission, ni la ligne des politiques publiques menées ne seraient donc modifiées.**

CONCLUSION

Ces deux propositions ne sont donc pas le remède miracle qui mettrait fin au « déficit démocratique » de l'Union et elles s'accompagnent de risques qu'on ne peut ignorer.

Mettre en place les listes transnationales et les *spitzenkandidaten* conduirait à remettre la démocratie européenne entre les mains de partis politiques européens qui n'existent pas encore vraiment

En définitive, mettre en place les listes transnationales et les *spitzenkandidaten* conduirait à remettre la démocratie européenne entre les mains de partis politiques européens qui n'existent pas encore vraiment. Les partisans de ces réformes répondront que c'est justement le moyen de les faire exister. Certes. Mais le risque de voir la démocratie européenne confisquée par la « bulle bruxelloise » n'est pas anodin. Une alternative serait d'europeaniser le scrutin indépendamment de ces réformes et les élections de 2024 seront l'occasion de voir si les partis nationaux et européens joueront le jeu.



Jean-François Rapin
Président et co-rapporteur
(Les Républicains –
Pas-de-Calais)



Laurence Harribey
Co-rapporteuse
(Socialiste, Écologiste et
Républicain – Gironde)

Commission des affaires
européennes

<http://www.senat.fr/europe/broch.html>

Téléphone : +33 (0)1 42 34 24 80

Consulter le dossier en ligne :

<http://www.senat.fr/notice-rapport/2020/r20-735-notice.html>