

PHILIPPE J. MAAREK

La législation électorale européenne
appliquée lors des élections de 1979
et les perspectives d'harmonisation future

L'élection au suffrage universel des membres du Parlement européen n'est pas une idée récente. Les articles 21, al. 3, du traité CECA, 138, al. 3, du traité de Rome et 108, al. 3 du traité CEEA disposent en effet :

« L'Assemblée élaborera des projets en vue de permettre l'élection au suffrage universel direct.

« Le Conseil, statuant à l'unanimité, arrêtera les dispositions dont il recommandera l'adoption par les Etats membres, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives. »

Si le Parlement européen se saisit en effet de la question dès 1958 (1), l'opposition plus ou moins déclarée des Présidents français, notamment, faisait obstacle à ce que l'on arrive à passer favorablement le deuxième cap de la procédure prévue.

Ce ne fut donc qu'en 1974, lors du sommet européen de Paris des 9 et 10 décembre, que M. Valéry Giscard d'Estaing concéda son accord, obtenant parallèlement de ses partenaires la réunion régulière d'un Conseil européen dont le rôle n'est finalement pas sans rappeler celui qu'aurait eu la réunion de chefs d'Etats du Plan Fouchet du début des années 60.

Nous allons étudier la réglementation des élections de 1979, en examinant d'une part les règles générales prises à l'échelon communautaire, conformément aux dispositions ci-dessus, qu'il s'agisse des règles générales des lois électorales à prendre par les neuf pays, ou de

(1) Il adopta notamment le 17 mai 1960 le rapport Dehousse, complété le 14 janvier 1975 par le rapport Patin.

celles concernant la campagne elle-même, puis en tentant de broser d'autre part un aperçu comparatif des lois électorales qui ont été prises, en dégagant leurs points de convergence et les principales divergences, dans l'optique de l'uniformisation théoriquement à venir pour les élections ultérieures.

I / LES RÈGLES GÉNÉRALES PRISES A L'ÉCHELON COMMUNAUTAIRE

1) *Les règles concernant les lois électorales*

Il fut très difficile d'aboutir à un accord entre les neuf pays. Le mode de scrutin à adopter ne faisait pas l'unanimité, et la répartition des sièges s'apparenta au marchandage pur et simple, les petits Etats membres ayant peur de voir leur représentation submergée sous le nombre si l'on adoptait une représentation en fonction du nombre d'habitants, et les grands Etats voulant au contraire éviter la sur-représentation qui eût résulté d'une volonté inverse.

Le Conseil européen prit donc, par son acte du 20 septembre 1976, une mesure palliative, formule de compromis temporaire visant à éviter un décalage supplémentaire des premières élections. Loin de poser une législation uniforme de celles-ci, il se contenta d'édicter un certain nombre de dispositions générales que les Etats membres devaient respecter dans leurs propres lois électorales.

L'acte stipule :

a) *La durée de la législature*, fixée à cinq ans sans trop de discussion ;

b) *L'autorisation du cumul du mandat européen avec ceux des Parlements nationaux*, mais en interdisant les mandats impératifs qui auraient partrop obéré l'indépendance du Parlement européen (2) ;

c) *Un certain nombre d'incompatibilités* avec l'exercice d'un mandat européen, parmi lesquelles l'appartenance à la Commission, ou même la situation de fonctionnaire européen, et l'appartenance au Gouvernement d'un Etat membre (3), les pays membres pouvant en édicter d'autres ;

(2) On notera que plusieurs déclarations faites par des hommes politiques français quant à la « cohésion » de leurs listes ou à un éventuel « intergroupe » français tinrent peu compte de cet esprit.

(3) On remarquera au passage que les déclarations des ministres français qui annonçaient leur intention de démissionner s'ils étaient élus étaient donc superfétatoires à cause de cette incompatibilité.

d) *Le nombre et la répartition des parlementaires*, fixés après de longues tractations donc, soit 410 membres au total, répartis à raison de 81 pour les quatre grands Etats (RFA, Grande-Bretagne, Italie et France, cette dernière étant légèrement favorisée puisqu'elle a une population inférieure), 25 pour les Pays-Bas, 24 pour la Belgique, 16 pour le Danemark, 15 pour l'Irlande et 6 pour le Luxembourg, ce dernier pays étant fortement sur-représenté avec près de 1,5 % des parlementaires pour une population représentant 0,14 % de celle de la Communauté seulement (la représentation de la France avoisinant quant à elle la proportion de sa population dans la Communauté) (4) ;

e) *La date des premières élections directes*, soit, on le sait, la période allant du 7 au 10 juin 1979, aucun accord n'ayant pu se faire sur une même journée ;

f) *Enfin le principe de l'élaboration par le Parlement nouveau d'un système électoral uniforme*, à charge également d'accord unanime du Conseil européen.

A la suite de ce compromis, on procéda donc à la ratification de cet acte, à simple valeur de recommandation, dans les neuf pays, et il entra en vigueur le 1^{er} juillet 1978.

2) *Les règles concernant la campagne électorale*

La nouveauté du scrutin et la peur d'un trop grand nombre d'abstentions aidant, le Parlement européen décida de procéder à une précampagne de « sensibilisation » et d'information sur l'élection de son successeur au suffrage universel, campagne qui, on le sait, souleva quelques vagues en France. La procédure employée était en effet mixte, une partie des crédits devant être utilisée par les institutions communautaires elles-mêmes, et une autre partie devant être utilisée, théoriquement dans un but d'information générale et non de propagande, par les partis politiques représentés en son sein.

a) *La campagne de sensibilisation menée par les institutions communautaires* présentait l'originalité d'être menée conjointement par le Parlement européen et la Commission, 53 millions de francs ayant été répartis dans les neuf pays, imputés à 62 % sur le budget du Parlement européen et à 38 % sur celui de la Commission, et répartis à raison de 20 % environ pour les quatre grands Etats membres et 20 % pour les cinq autres, en fonction de l'ancienne représentation

(4) Ces chiffres s'écartent donc aussi bien de ceux de l'ancien Parlement que de ceux que prévoyait le projet adopté par ce dernier en janvier 1975 qui favorisait encore plus les petits Etats (voir tableau comparatif en annexe, p. 140).

parlementaire. Cette campagne de sensibilisation fut donc gérée conjointement par les antennes du Parlement européen et de la Commission dans les neuf pays qui procédèrent à des appels d'offres communs, en 1978 et 1979.

On aboutit donc paradoxalement pour des élections « communautaires », comme cela a été souligné dans la presse, à des conceptions et des slogans différents selon les pays, allant du « Choisissez votre Europe » des Français ou du « L'Europe prend un nouvel élan » des Belges au « Faites que quelqu'un que vous connaissez s'occupe de vos affaires » irlandais, la colombe, l'homme volant ou l'urne prosaïque accompagnant de façon tout aussi variée ces divers textes... (5). Ces dépenses furent contrôlées *a posteriori* par une Commission présidée par M. Natali quant aux fonds venant de la Commission et par M. Jahn quant aux fonds venant du Parlement européen. La campagne s'acheva le 30 avril dans la plupart des pays, sauf en particulier en France, où, pour éviter de froisser exagérément les nombreuses réticences (nous y reviendrons), la fin en fut avancée au 31 mars.

b) *La délégation de crédits aux partis politiques représentés à Strasbourg pour une campagne de sensibilisation parallèle* fut en effet perçue de façon encore moins favorable par certains partis, français (RPR, PCF...) notamment. Le principe était la mise à la disposition des groupes politiques du Parlement existant de crédits d'un montant de 13,4 millions de francs en 1977, 27,2 en 1978 et 46,6 en 1979, à répartir entre les partis des différents pays adhérant à ces groupes de façon interne, pour une campagne de sensibilisation théoriquement exempte de propagande directe pour eux-mêmes (6). L'emploi de ces fonds a été soumis à une Commission de Contrôle du Parlement européen présidée par M. Michel Cointat, contrôle *a posteriori* dont il est à craindre l'inefficacité en cas de détournement de l'objet d'utilisation... Si le vote de ces crédits se fit sans problèmes à Strasbourg (adoption sans aucun amendement pour le budget 1979 par exemple), il n'en fut pas de même à Paris où une interdiction de tout financement de la campagne venant de l'étranger, y compris de la campagne de sensibilisation menée par les institutions européennes, fut même votée à l'Assemblée nationale le 7 décembre 1978, mais n'entra pas en vigueur, faute d'être passée devant le Sénat.

(5) Voir notamment l'article ironique de Piero de GARZAROLI dans *Le Monde* du 3 avril 1979.

(6) Voir la répartition en annexe, p. 141.

L'absence de critères précis d'emploi de ces fonds se fait en effet sentir. Il est à noter qu'ils ont été répartis, par des accords internes aux groupes, donc, aussi bien entre les partis « nationaux » que les « internationales », avec une pondération en cas de multilinguisme, etc.

Les règles générales prises à l'échelon communautaire ont donc été pour le moins conjoncturelles. Quant au système électoral, l'absence d'accord en profondeur entre les Neuf a abouti à l'adoption d'un compromis se posant lui-même comme temporaire. Quant à la campagne électorale et à son financement, l'imprécision des textes et l'insuffisance d'un contrôle *a posteriori* uniquement se sont fait sentir et il faudra certainement y remédier.

Nous allons maintenant examiner les lois électorales prises par les neuf Etats membres en tentant d'en dégager leurs points de convergence, immédiate ou prévisible à court terme, et en parcourant les divergences qui seront sans doute les plus difficiles à combler pour les prochaines élections.

II / APERÇU COMPARATIF DES NEUF LOIS ÉLECTORALES

1) *Les points de convergence*

Selon l'article 7, al. 2, de l'acte du 20 septembre 1976 du Conseil européen, les neuf Etats membres ont donc adopté des procédures d'élection provisoires des parlementaires européens. Ce caractère provisoire a accentué la tendance des différents Etats à appliquer leurs codes électoraux préexistants *mutatis mutandis*, dans la mesure du possible, et manifeste l'inertie qui caractérise bien la difficulté d'abandon des particularismes traditionnels au profit d'une procédure uniforme simplifiée.

a) *Le système électoral* lui-même est le premier point de convergence. En effet, mis à part la Grande-Bretagne, où la Chambre des Communes a préféré, pour des raisons de politique intérieure évidentes, maintenir un scrutin uninominal majoritaire à un seul tour, de crainte de déséquilibrer le jeu habituel de ses institutions (le récent retour au pouvoir des conservateurs en étant le symbole), la représentation proportionnelle a été adoptée partout, avec de simples variantes dans les méthodes de décompte des voix, France, Belgique, Pays-Bas, RFA et Danemark adoptant la méthode de la plus forte moyenne, dite d'Hondt, le Luxembourg adoptant la variante dite « Hagenbach-Bischoff », l'Italie celle des plus forts restes et l'Irlande

le système très particulier du vote transférable (7). Il semblerait donc que l'on doive en venir tôt ou tard à une généralisation de la représentation proportionnelle, une fois vaincues les réticences britanniques, avec toutefois un problème certain quant à l'accord sur un plancher minimum donnant l'accès au Parlement.

b) *Le découpage en circonscriptions électorales* varia également largement, mais une forte minorité a choisi le cadre national (France, Danemark, Luxembourg, Pays-Bas), l'Allemagne se singularisant (comme pour le système électoral du Bundestag) par un double découpage, les listes pouvant être présentées à l'échelon des *Länder* ou à celui du territoire tout entier, les quatre autres pays ayant adopté un découpage en circonscriptions *ad hoc*. Il semblerait pourtant que là aussi, on se dirige vers la même direction d'un scrutin dans le cadre national.

c) *Quant au droit de vote*, depuis le référendum danois du 20 septembre 1978, il est uniformément fixé à 18 ans sur toute l'étendue de la Communauté européenne. Des différences assez importantes ont toutefois subsisté quant aux conditions de nationalité et de résidence (8) ; il est d'ailleurs à noter que certains pays ont fortement transformé leurs habitudes électorales à cette occasion, l'Irlande permettant ainsi à tout national d'un autre Etat membre de voter sur son sol, de même que les Pays-Bas (mais sous la condition qu'il n'y ait pas de solution alternative pour pouvoir voter), et les Italiens autorisant pour la première fois dans leur histoire électorale leurs nationaux établis dans d'autres pays de la Communauté à voter dans les établissements diplomatiques. Mais pour ce droit de vote, si l'idéal était sans doute le vote où que l'on se trouve, il semble que, paradoxalement, l'on aboutira pour l'uniformisation à une procédure inverse, au moins à court terme, pour des raisons évidentes.

d) *L'éligibilité*, si elle a varié selon les pays de 18 ans (RFA et Danemark) à 25 ans (Italie et Pays-Bas), ne semble pas vraiment devoir poser problème quant à l'harmonisation future, la citoyenneté de l'Etat concerné étant obligatoire dans les neuf pays et devant certainement devoir le demeurer pour longtemps.

(7) Ce dernier système est également appliqué en Irlande du Nord. On consultera avec profit les différentes lois, à savoir celle du 1-1-1978 pour le Danemark, du 7-7-1977 pour la France (*JO* du 8-7-1977) du 9-12-1977, pour l'Irlande, du 16-6-1978 pour la RFA, le « European Assembly Elections Act, 1978 » britannique, les lois du 16-11-1978 belge, 24-1-1978 italienne, du 25-2-1979 luxembourgeoise et 13-12-1978 néerlandaise. On notera aussi que le Danemark prévoit une possibilité d'apparement des listes fort voisine de la loi française de 1951.

(8) Voir tableau comparatif en annexe, p. 142.

e) *Le problème de la date de l'élection*, s'il heurte certainement les susceptibilités nationales, devrait également être résolu, la solution de compromis adoptée pour 1979 (vote entre les 7 et 10 juin, ce qui englobe les jours de la semaine où les habitants de sept des neuf pays votent habituellement, les Italiens ayant dû renoncer à voter du dimanche au lundi 14 heures et les Danois à voter le mardi) étant semble-t-il susceptible d'amélioration.

f) *Quant à la vérification du scrutin*, elle a été faite en 1979 par le Parlement au Danemark et au Luxembourg, par le Parlement et par les tribunaux en RDA, par les tribunaux seuls dans les autres pays (9). Il semble cependant que l'on doive aboutir à plus ou moins longue échéance à la saisine de la Cour de Justice des Communautés européennes.

Un certain nombre de dispositions identiques ou convergentes à court terme se retrouvent donc dans les lois électorales prises par les neuf Etats. Mis à part l'épineux problème de la Grande-Bretagne, on devrait s'acheminer pour les deuxièmes élections vers la généralisation de la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne, sans doute avec un plancher à définir du pourcentage de voix (2 à 5 % ?), dans un cadre national, avec droit de vote momentanément limité aux nationaux résidant sur leur territoire ou dans la Communauté, un âge moyen et une date médiane d'élection restant à définir, avec un contrôle qui, à moyenne sinon courte échéance, serait exercé par la CJCE. Mais un certain nombre de divergences actuelles semblent plus difficilement surmontables.

2) *Les divergences les plus accusées*

Les trois principales divergences entre les neuf lois électorales seront sans doute extrêmement difficiles à réduire, compte tenu des contextes politiques nationaux. Il s'agit du problème des groupes habilités à présenter des listes, de la question du vote préférentiel et des problèmes de financement des campagnes électorales (un quatrième point étant la question britannique que nous avons soulevée plus haut quant au scrutin proportionnel).

a) *Les groupes habilités à présenter des listes.* — Les divergences portent sur l'étendue des possibilités offertes pour la présentation de listes. Si dans la plupart des pays un certain nombre de signatures a

(9) En France, il est à remarquer que le Conseil constitutionnel a été dépossédé de la vérification du scrutin par la loi de 1977 au profit du Conseil d'Etat.

suffi (avec ou sans obligation de caution), les partis politiques ou assimilés seuls purent le faire au Danemark, en RFA et aux Pays-Bas. Le problème est surtout important pour la RFA où la loi du 16-6-1978 dispose même que l'on perd automatiquement la qualité de membre du Parlement européen si l'on appartient à un parti interdit par le Tribunal constitutionnel, et ce, même en cours de mandat. Il semble bien là que l'on soit en face d'une opposition insurmontable entre l'harmonisation future et la loi fondamentale de la RFA (et la pratique constitutionnelle postérieure). Cette première divergence nous semble difficilement solvable aisément car cela nécessiterait un revirement complet de la RFA en ce domaine.

b) *La question du vote préférentiel* nous semble également peu propice à un consensus aisé, cette fois pour des raisons politiques évidentes, la France, surtout, s'y étant constamment montrée opposée, si ce n'est lors des élections locales (municipales), et encore de petite envergure, on le sait. Il semblerait pourtant que plusieurs pays ne veuillent pas y renoncer.

c) *Le financement de la campagne électorale* est le troisième facteur fondamental de divergence puisqu'il a considérablement varié d'un pays à l'autre, allant du remboursement total des frais d'impression des bulletins (Belgique) à la nécessité d'obtention de 5 % des suffrages exprimés et d'une caution de 100 000 F (France). Les lois allemandes des 24 juillet 1967 et 22 juillet 1969 sur les partis politiques n'ont pas fait école, loin de là, et nous avons évoqué plus haut les problèmes posés en France par une simple campagne de « sensibilisation », qui laissent mal augurer de ce qui se passerait en cas de projet de financement des partis d'une façon générale. Comme le dit le dicton, c'est en la matière « la bouteille à l'encre » si ce n'est à la mer... On peut toutefois penser qu'étant donné l'importance des investissements nécessaires, sans garanties, pour une campagne à l'échelle nationale (caution de 100 000 F, et surtout, impression de 85 millions de bulletins et manifestes électoraux, etc.) (10), un compromis devrait être trouvé, mais cela n'est pas vraiment évident. Pour la campagne de 1979, seule la RFA avait pris des mesures spéciales de financement des partis, modifiant simplement son système habituel en fonction des impératifs de ce scrutin, la subvention par électeur passant à 3,5 DM, avec un plancher de non-remboursement en deçà de 0,5 % des suffrages exprimés et l'obligation habituelle de publicité des comptes (et un échéancier recalculé en fonction de la

(10) La seule impression de ces bulletins et manifestes serait approximativement revenue en 1979 à 3 millions de francs par liste.

plus longue durée du mandat européen par rapport au mandat national).

Si l'on excepte d'autres divergences, beaucoup moins importantes, des différentes lois électorales adoptées pour les élections de 1979, qui ne devraient pas poser vraiment problème pour l'uniformisation à venir (comme le vote obligatoire en Belgique, l'extension plus ou moins forte des incompatibilités prévues par l'acte du Conseil européen ou le statut de Berlin, qui ressortit à un autre problème), il demeure tout de même trois divergences fondamentales, l'une constitutionnelle, les deux autres politiques.

Les diverses lois électorales ont donc toutes respecté la réglementation générale prise à l'échelon communautaire, grâce notamment à l'imprécision et au caractère temporaire de ce compromis. Si un lent mouvement vers l'adoption uniformisée d'un scrutin proportionnel, sans doute à la plus forte moyenne dans un cadre national, devrait se dégager, les règles conjoncturelles posées pour les élections de 1979 ne nous semblent pas vraiment pouvoir être abandonnées pour les prochaines élections au profit d'un système électoral unique, malgré le calendrier optimiste établi par l'acte de 1976. Plusieurs obstacles majeurs, constitutionnels ou politiques, semblent devoir subsister durablement. L'élection directe au suffrage universel du Parlement européen a certes été concédée aux « Européens » convaincus, mais le chemin de l'unicité du système électoral est parsemé des embûches posées par ceux que l'on appellera par euphémisme « les moins convaincus » au fil des lois électorales. Baroud d'honneur ou pragmatisme politique habile ? L'avenir le dira...

ANNEXE I

L'évolution de la composition du Parlement eur

Pays	% de la population de la CEE	Ancienne assemblée		Projet de 1975	
		Nombre de sièges	% du total	Nombre de sièges	% du total
Belgique	3,81	14	7,07	23	6,46
Danemark	1,95	10	5,05	17	4,79
France	20,29	36	18,18	65	18,31
Grande-Bretagne	21,90	36	18,18	67	18,87
Irlande	1,18	10	5,05	13	3,67
Italie	21,31	36	18,18	66	18,59
Luxembourg	0,14	6	3,04	6	1,68
Pays-Bas	5,22	14	7,07	27	7,61
RFA	24,20	36	18,18	71	18,18
Total	100	198	100	355	100

ANNEXE II

*La répartition des fonds de « sensibilisation »
entre les groupes parlementaires européens
(En millions de francs)*

Groupes	Nombre de sièges	1977	1978	1979
Socialistes (dont PS)	66	4	8	14,1
Démocrates-chrétiens (dont CDS)	53	3,2	6,7	11,4
Libéraux (dont PR et radicaux)	23	2,4	4,5	7,6
Conservateurs	18	1,2	2,4	4,1
Communistes (dont PCF)	18	1,3	2,7	4,8
Démocrates européens de progrès (dont RPR)	16	1,3	2,9	4,6
Total	194 (sur 198)	13,4	27,2	46,6

Source : *La Croix* du 24-2-1979.

NB. — Les petites différences de répartition s'expliquent, comme nous l'écrivons par ailleurs, par la pondération en fonction du nombre de langues parlées, etc.

ANNEXE III

*Le droit de vote pour les élections de 1979
dans les neuf pays de la CEE*

Pays	Nationaux résidents	Nationaux ayant leur résidence dans un autre pays de la CEE	Nationaux sans conditions de résidence	Nationaux d'autres pays de la CEE résidents
Belgique	Oui	Oui ⁽¹⁾	Oui ⁽¹⁾	Non
Danemark	Oui	Oui	Non	Non
France	Oui	Oui	Oui	Non
Grande-Bretagne	Oui ⁽²⁾	Non ⁽³⁾	Non ⁽³⁾	Non ⁽⁴⁾
Irlande	Oui	Non	Non	Oui
Italie	Oui	Oui	Oui ⁽⁵⁾	Non
Luxembourg	Oui	Oui	Non	Non
Pays-Bas	Oui	Oui	Non	Oui ⁽⁶⁾
RFA	Oui	Oui	Non	Non

⁽¹⁾ Pas de condition de résidence, mais obligation d'avoir conservé un domicile en Belgique.

⁽²⁾ Y compris pour la première fois, par dérogation au « House of Commons Disqualification Act, 1975 », les pairs du royaume et les prêtres.

⁽³⁾ Excepté pour les fonctionnaires et membres des forces armées à l'étranger.

⁽⁴⁾ Excepté pour les Irlandais.

⁽⁵⁾ A condition de revenir sur place. A noter que cette condition a été pour la première fois supprimée pour les Italiens résidant dans d'autres pays membres.

⁽⁶⁾ Sauf s'ils peuvent voter d'une façon ou d'une autre dans leur pays d'origine.

Source : lois électorales, cf. liste p. 136, n. 7.