



N° 1936

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 7 mai 2019

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA  
LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE SUR  
LE PROJET DE LOI

*relatif à l'entrée en fonction des représentants au Parlement européen élus en France aux  
élections de 2019 (n° 1880)*

PAR MME CORALIE DUBOST

Députée

---

---

Voir les numéros :

*Assemblée nationale* : 1880



## SOMMAIRE

---

|   | Pages |
|---|-------|
| <b>AVANT-PROPOS</b> .....   | 5     |
| <b>EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE DE LA PROPOSITION DE LOI</b> .....  | 7     |
| <i>Article unique</i> : Modalités d'entrée en fonction des députés européens élus en France<br>une fois effectif le retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne..... | 7     |
| <b>COMPTE RENDU DES DÉBATS</b> .....  | 13    |



MESDAMES, MESSIEURS,

Le 23 juin 2016, le peuple britannique a signifié par référendum sa volonté de quitter l'Union européenne. Conformément à ce vote, son Gouvernement a formellement notifié, par lettre adressée le 29 mars 2017 au Président du Conseil européen, l'intention du Royaume-Uni de se retirer de l'Union européenne et d'Euratom, sur le fondement de l'article 50 du Traité sur l'Union européenne.

Cette décision est lourde de conséquence pour le Royaume-Uni. Elle emporte également des effets juridiques sur les autres États-membres. Privés de leur citoyenneté européenne, les Britanniques ne pourront plus exercer de fonctions officielles au sein de l'Union européenne. Ils seront remplacés par des nationaux des autres États-membres. Il en va ainsi au Parlement européen où les soixante-treize sièges dévolus au Royaume-Uni n'auront plus lieu d'être une fois son retrait effectif.

À cette circonstance s'est ajoutée la volonté de l'Union européenne de prendre en compte les évolutions démographiques et de profiter du départ des représentants britanniques pour allouer des sièges supplémentaires aux États dont la population a progressé depuis la dernière répartition.

Dans une décision, d'application directe, du 28 juin 2018, le Conseil européen a donc réparti vingt-sept des soixante-treize sièges qui revenaient jusqu'alors au Royaume-Uni entre quatorze États membres. La France disposera, à terme, de cinq sièges supplémentaires par rapport à la législature 2014-2019 : soixante-dix-neuf au lieu de soixante-quatorze.

Toutefois, les atermoiements sur la date et les modalités du *Brexit*, qui se sont poursuivis jusqu'au début du mois d'avril, ont conduit à une difficulté de calendrier. Il est désormais certain que le Royaume-Uni sera toujours membre de l'Union à la date des prochaines élections européennes, à la fin du mois de mai. Ses représentants seront donc appelés à siéger, pour un temps, au cours de la prochaine mandature, jusqu'à ce que le retrait soit effectif.

La méthode de désignation des cinq élus supplémentaires appelés à représenter la France au Parlement européen après le retrait britannique doit, en conséquence, être précisée. Tel est l'objet du présent projet de loi, déposé sur le Bureau de l'Assemblée nationale le 24 avril 2019. Il se borne à étendre les dispositions du droit commun : ces cinq représentants seront élus de la même façon que le reste de la délégation française, selon la même procédure et suivant les mêmes règles. Ils seront assimilés à des « suivants de liste » dans l'attente de la réalisation du *Brexit*, date à laquelle ils prendront leurs fonctions.

\*

\* \*

## EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE DE LA PROPOSITION DE LOI

### *Article unique*

#### **Modalités d'entrée en fonction des députés européens élus en France une fois effectif le retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne**

##### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article unique du projet de loi détermine les règles applicables pour la désignation des candidats appelés à siéger au Parlement européen une fois le Royaume-Uni effectivement sorti de l'Union européenne.

##### ➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

La loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen fixe les modalités applicables à l'élection des représentants français au Parlement européen. Sa dernière modification résulte de la loi n° 2018-509 du 25 juin 2018 relative à l'élection des représentants au Parlement européen qui a fait évoluer le mode de scrutin applicable vers une représentation proportionnelle dans le cadre d'une circonscription nationale unique.

##### ➤ **Modifications apportées par votre Commission**

Votre Commission a adopté cet article sans modification.

### **1. Le droit en vigueur**

#### ***a. La composition du Parlement européen***

Le **nombre de membres du Parlement européen** s'est progressivement accru depuis la première élection au suffrage universel direct en 1979. Initialement fixé à 410 députés, il est établi à **751 membres** depuis la ratification du Traité de Lisbonne, soit **pour la mandature 2014-2019** <sup>(1)</sup>.

La représentation est proportionnelle à la population des différents États. Elle ne peut cependant **ni excéder 96 sièges** (cas de l'Allemagne), **ni être inférieure à six sièges** (Luxembourg, Chypre, Estonie, Malte).

---

(1) Article 14, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne : « Le Parlement européen est composé de représentants des citoyens de l'Union. Leur nombre ne dépasse pas sept cent cinquante, plus le président. La représentation des citoyens est assurée de façon dégressivement proportionnelle, avec un seuil minimum de six membres par État membre. Aucun État membre ne se voit attribuer plus de quatre-vingt-seize sièges. »

La répartition précise des sièges par État est décidée par le Conseil européen sur proposition du Parlement européen <sup>(1)</sup>.

### ***b. La situation particulière créée par le Brexit***

À la suite de la notification de sortie adressée par le Gouvernement britannique aux instances européennes le 29 mars 2017, les États membres ont pris les mesures de transition nécessaires. Le Parlement français a ainsi adopté la loi n° 2019-30 du 19 janvier 2019 habilitant le Gouvernement à prendre par ordonnances les mesures de préparation au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne.

La sortie du Royaume-Uni a pour conséquence la fin de sa représentation au sein des instances de l'Union européenne. **La composition du Parlement européen a été adaptée** dès le Conseil européen du 28 juin 2018 dans la perspective de la mandature 2019-2024 <sup>(2)</sup>.

La règle retenue permet qu'**aucun État-membre ne voie sa représentation diminuer** en conséquence du retrait britannique :

- **27 des 73 sièges du Royaume-Uni sont redistribués** à d'autres pays ;
- les **46 sièges restants sont gardés « en réserve »** en cas d'élargissement.

Le nombre de députés à élire en 2019 est donc fixé à **705 sièges**.

Toutefois, la décision du Conseil européen précise que « *dans le cas où le Royaume-Uni serait toujours un État membre de l'Union au début de la législature 2019-2024, le nombre de représentants au Parlement européen par État membre qui prennent leurs fonctions est celui prévu [en 2013] jusqu'à ce que le retrait du Royaume-Uni de l'Union produise ses effets juridiques* ». Une fois ce retrait effectif, « *le nombre des représentants au Parlement européen élus dans chaque État membre est celui prévu au paragraphe 1 du présent article* ».

Il en résulte que **les soixante-treize représentants britanniques au Parlement européen seraient appelés à siéger en début de mandature, mais que leur mandat s'achèverait une fois le retrait du Royaume-Uni effectif. Leur départ coïnciderait avec l'entrée en fonction des vingt-sept nouveaux représentants des autres États-membres – dont cinq pour la France.**

---

(1) Résolution du Parlement européen du 13 mars 2013 sur la composition du Parlement européen en vue des élections de 2014 (2012/2309(INL)) ; décision du Conseil européen du 28 juin 2013 fixant la composition du Parlement européen (2013/312/UE).

(2) Résolution du Parlement européen du 7 février 2018 sur la composition du Parlement européen (2017/2054(INL) – 2017/0900(NLE)) ; décision (UE) 2018/937 du Conseil européen du 28 juin 2018 fixant la composition du Parlement européen.

## ÉVOLUTION DU NOMBRE DE SIÈGES AU PARLEMENT EUROPÉEN

|  | 2014       | 2019       | Variation  |
|--|------------|------------|------------|
|  Allemagne          | 96         | 96         | =          |
|  France             | 74         | 79         | +5         |
|  Italie             | 73         | 76         | +3         |
|  Belgique           | 21         | 21         | =          |
|  Pays-Bas           | 26         | 29         | +3         |
|  Luxembourg         | 6          | 6          | =          |
|  Royaume-Uni        | 73         |            | -73        |
|  Danemark           | 13         | 14         | +1         |
|  Irlande            | 11         | 13         | +2         |
|  Grèce              | 21         | 21         | =          |
|  Espagne            | 54         | 59         | +5         |
|  Portugal           | 21         | 21         | =          |
|  Suède              | 20         | 21         | +1         |
|  Autriche           | 18         | 19         | +1         |
|  Finlande           | 13         | 14         | +1         |
|  Pologne            | 51         | 52         | +1         |
|  République tchèque | 21         | 21         | =          |
|  Hongrie            | 21         | 21         | =          |
|  Slovaquie          | 13         | 14         | +1         |
|  Lituanie           | 11         | 11         | =          |
|  Lettonie           | 8          | 8          | =          |
|  Slovénie           | 8          | 8          | =          |
|  Chypre             | 6          | 6          | =          |
|  Estonie            | 6          | 7          | +1         |
|  Malte              | 6          | 6          | =          |
|  Roumanie           | 32         | 33         | +1         |
|  Bulgarie           | 17         | 17         | =          |
|  Croatie            | 11         | 12         | +1         |
| <b>Total</b>   | <b>751</b> | <b>705</b> | <b>-46</b> |

Or, le 10 avril 2019, le Conseil européen a accédé à la requête britannique d'une prorogation du délai de retrait jusqu'au 31 octobre 2019 <sup>(1)</sup>. Il a rappelé que « si le Royaume-Uni est encore un État membre entre le 23 et le 26 mai 2019 et qu'il n'a pas ratifié l'accord de retrait d'ici au 22 mai 2019, il sera dans l'obligation de procéder aux élections au Parlement européen conformément au droit de l'Union » <sup>(2)</sup>. Conformément aux décisions européennes, **la délégation française au Parlement européen prendra donc ses fonctions en deux temps** : les 74 premiers élus dès l'ouverture de la session, et les 5 élus suivants une fois le retrait britannique effectif. Si le Royaume-Uni devait renoncer à quitter l'Union européenne, l'effectif de la délégation française resterait fixé à 74 membres tout au long de la mandature.

(1) Décision (UE) 2019/584 du Conseil européen, prise en accord avec le Royaume-Uni, du 11 avril 2019 prorogeant le délai au titre de l'article 50, paragraphe 3, du TUE, cons. n° 9.

(2) Ibid., cons. n° 10.

### *c. L'élection européenne en France*

Si le droit européen impose la représentation proportionnelle pour la désignation des représentants des États-membres au Parlement européen, il donne toute latitude à l'échelon national pour définir les circonscriptions d'élection <sup>(1)</sup>.

#### **L'attribution des sièges à la représentation proportionnelle <sup>(2)</sup>**

La représentation proportionnelle est un mode de scrutin de liste généralement à un seul tour. Les sièges à pourvoir dans une circonscription sont répartis entre les différentes listes en présence proportionnellement au nombre de suffrages qu'elles ont recueillis.

Pour pouvoir participer à la répartition des sièges, les listes doivent atteindre un seuil de représentativité des suffrages exprimés (fixé à 5% pour les élections européennes). Le calcul s'effectue ensuite en deux temps.

La première attribution est faite à partir d'un **quotient électoral** qui peut être déterminé à l'avance (quotient fixe), ou, cas le plus fréquent en France, être calculé en divisant le total des suffrages exprimés dans la circonscription par le nombre de sièges à pourvoir. Ce quotient est égal au nombre de voix nécessaire pour avoir un siège. Dans un premier temps, chaque liste obtient donc autant de sièges qu'elle a atteint de fois le quotient électoral. Mais cette première répartition laisse des restes, c'est à dire des **sièges non pourvus**. La répartition des restes peut se faire soit au plus fort reste, soit à la plus forte moyenne.

La **répartition au plus fort reste** implique une répartition des sièges non pourvus selon les restes de chaque liste. Les listes ayant le plus fort reste l'emportent. Cette méthode avantage les petites formations, notamment celles qui n'ont pas réussi à obtenir le quotient électoral mais qui s'en sont approchées et disposent de forts restes.

Dans la **répartition à la plus forte moyenne**, il s'agit de calculer quelle serait pour chaque liste la moyenne des suffrages obtenus par sièges attribués si on accordait fictivement à chacune d'elle un siège supplémentaire. C'est le rapport entre les voix restantes et le nombre de sièges déjà obtenus auxquels on ajoute un siège fictif. La liste qui obtient la plus forte moyenne reçoit un siège. L'opération se répète autant de fois qu'il reste de sièges à pourvoir.

La France constitue une **circonscription électorale unique** pour l'élection des députés européens au suffrage universel <sup>(3)</sup>. L'élection a lieu au **scrutin de liste** à la représentation proportionnelle. Les sièges, répartis entre les listes ayant obtenu

---

(1) *L'article 2 de l'acte du Conseil de l'Union européenne portant élection des membres du Parlement européen au suffrage universel direct du 20 septembre 1976 prévoit : « en fonction de leurs spécificités nationales, les États membres peuvent constituer des circonscriptions pour l'élection au Parlement européen ou prévoir d'autres subdivisions électorales, sans porter globalement atteinte au caractère proportionnel du mode de scrutin ».*

(2) <https://www.interieur.gouv.fr/Elections/Les-elections-en-France/Les-modalites-d-elections/Les-differents-modes-de-scrutins>

(3) *Articles 3 et 4 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen. La loi n° 2003-327 du 11 avril 2003 avait remplacé cette circonscription nationale unique par huit circonscriptions interrégionales, mais la loi n° 2018-509 du 25 juin 2018 relative à l'élection des représentants au Parlement européen est revenu au mode de scrutin original.*

au moins 5 % des suffrages exprimés suivant la **règle de la plus forte moyenne**, sont attribués aux candidats d’après l’ordre de présentation sur chaque liste.

L’article 2 de la loi du 7 juillet 1977 précitée rend applicables aux élections européennes les règles du code électoral. L’article 22 dispose que le recensement des votes relève d’une **commission nationale** chargée de proclamer les résultats de l’élection. Cette proclamation intervient au plus tard le jeudi suivant le scrutin <sup>(1)</sup>.

Or, il convient que la loi précise le **statut des candidats appelés à occuper les cinq sièges supplémentaires** qu’obtiendrait la France en cas de retrait britannique. Les élections ayant lieu le dimanche **26 mai 2019** <sup>(2)</sup>, ces dispositions devront être adoptées rapidement par le Parlement <sup>(3)</sup>.

## 2. Les dispositions initiales du projet de loi

L’**article unique du projet de loi** édicte les mesures de désignation de suivants de liste comme titulaires des cinq sièges supplémentaires dont la France bénéficiera en cas de retrait britannique de l’Union européenne.

L’**alinéa 1** précise que les sièges supplémentaires sont ceux qui n’auraient pas été attribués si le nombre de représentants pour la France était demeuré de soixante-quatorze – autrement dit, ceux apparaissant aux **soixante-quinzième à soixante-dix-neuvième places** une fois appliquée la méthode de la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne.

L’**alinéa 2** charge la commission nationale de recensement des votes de nommer, lors de la proclamation des résultats, les cinq candidats dont l’entrée en fonction est différée.

Enfin, l’**alinéa 3** prévoit que les cinq personnes ainsi désignées prennent leur fonction de représentant de la France au Parlement européen à compter de la date du retrait britannique. Toutefois, ces candidats demeurent des **suivants de liste** appelés à remplacer un représentant dont le siège devient vacant <sup>(4)</sup> : s’ils sont ainsi sollicités, ils deviendront membres du Parlement européen et seront eux-mêmes remplacés par leur suivant de liste au titre des sièges supplémentaires.

---

(1) *La commission nationale comprend un conseiller d’Etat, président, un conseiller à la Cour de cassation et un conseiller maître à la Cour des comptes, ainsi que deux magistrats de l’ordre administratif ou judiciaire choisis par les trois membres susmentionnés.*

(2) *Décret n° 2019-188 du 13 mars 2019 portant convocation des électeurs pour l’élection des représentants au Parlement européen.*

(3) *L’étude d’impact jointe au projet de loi indique que plusieurs États-membres se trouvant dans la même situation que la France ont déjà adapté leurs règles électorales à la situation particulière créée par le retrait du Royaume-Uni. Il s’agit de l’Irlande (European Elections Parliament Act, 2019), de l’Espagne (décret royal n° 206/2019 du 1<sup>er</sup> avril 2019) et de la Slovaquie.*

(4) *Article 24, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi du 7 juillet 1977 précitée : « Le représentant dont le siège devient vacant pour quelque cause que ce soit est remplacé par le candidat figurant sur la même liste immédiatement après le dernier candidat devenu représentant conformément à l’ordre de cette liste. »*

L'étude d'impact jointe au projet de loi prévoit que « *les dispositions relatives aux incompatibilités ne sont applicables qu'à compter de l'entrée en fonction* ». Cette précision est d'importance puisque la personne appelée à occuper un siège supplémentaire à la date du retrait britannique n'exercera aucune fonction avant ledit retrait.

Enfin, cette disposition ayant vocation à répondre à la situation spécifique créée par le retrait britannique de l'Union européenne, le Gouvernement a fait le choix de ne pas la codifier.

### **3. La position de votre Commission**

La Commission a adopté cet article sans modification.

## COMPTE RENDU DES DÉBATS

*Lors de sa réunion du mardi 30 avril 2019, la Commission examine le projet de loi relatif à l'entrée en fonction des représentants au Parlement européen élus en France aux élections de 2019 (n° 1880) (Mme Coralie Dubost, rapporteure).*

Lien vidéo :

[http://videos.assemblee-nationale.fr/video.7584548\\_5cd1942c7b762.commission-des-lois--entree-en-fonction-des-representants-au-parlement-europeen-elus-en-france-aux--7-mai-2019](http://videos.assemblee-nationale.fr/video.7584548_5cd1942c7b762.commission-des-lois--entree-en-fonction-des-representants-au-parlement-europeen-elus-en-france-aux--7-mai-2019)

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** Nous examinons cet après-midi, sur le rapport de Mme Coralie Dubost, le projet de loi relatif à l'entrée en fonction des représentants au Parlement européen élus en France aux élections de 2019. M. Laurent Nuñez, secrétaire d'État auprès du ministre de l'intérieur, va présenter les enjeux de ce texte à la commission des Lois.

**M. Laurent Nuñez, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Intérieur.** Ce projet de loi correspond à la fois à une nécessité et à une urgence.

Il y a une nécessité : adapter les règles de l'élection européenne à la situation internationale et au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne, retrait qui aurait déjà dû avoir lieu. Vous connaissez ce contexte. Suite à la décision britannique de quitter l'Union européenne, il a été procédé à une réattribution des sièges britanniques au Parlement européen entre les différents États-membres en fonction de leur population. Ainsi, la délégation française passe de 74 à 79 élus.

Cependant, les Britanniques peinent à trancher sur les modalités de leur départ. Contrairement à ce qui était prévu, ils n'ont pu encore quitter l'Union européenne, d'une part, et pourraient devoir, d'autre part, procéder à l'élection de leurs représentants au sein du Parlement européen. Cela nous conduit à une situation imprévue par la loi n° 2018-509 du 25 juin 2018 relative à l'élection des représentants au Parlement européen. Le 26 mai prochain, les Français éliront 74 députés européens. Ce nombre passera à 79 seulement lorsque le Royaume-Uni aura quitté effectivement l'Union européenne. Il faut donc instituer le principe de sièges supplémentaires – les cinq sièges qui nous seront attribués une fois le retrait britannique effectif.

Il y a aussi une urgence face à cette situation qu'il n'était pas possible d'anticiper. Notre droit doit donc être adapté avant le 26 mai, date de l'élection européenne. Parler de procédure accélérée n'est donc pas, en l'espèce, un vain mot.

J'aimerais ajouter deux remarques. La première, ce sont des remerciements. Je sais qu'un esprit de consensus anime cette Commission et chaque groupe parlementaire dans le but de permettre à l'élection européenne de se dérouler dans les meilleures conditions. Je voulais donc saluer le travail et l'esprit de responsabilité de chacun. Je souhaitais également vous dire que cet esprit souffle jusqu'à la rue de Vaugirard et que le Sénat partage cette préoccupation avec vous et avec le Gouvernement. Je sais que vous êtes, madame la rapporteure, en lien avec le sénateur Alain Richard, rapporteur de la commission des Lois du Sénat, et que vous aurez des propositions de modification à faire en vue de de la séance publique.

Ma seconde remarque porte sur l'amendement déposé sur le projet de loi. Il porte sur la méthode de répartition des sièges. Nous y reviendrons, mais je devrai donner un avis défavorable. En effet, le débat sur la répartition à la plus forte moyenne ou au plus fort reste a déjà été abordé l'année dernière, lors de l'examen du projet de loi relatif à l'élection des représentants au Parlement européen. Il ne s'agit pas de le rouvrir alors que le Parlement a tranché. Par ailleurs, si l'amendement était adopté, il y aurait deux clefs différentes de répartition proportionnelle des sièges entre les 74 élus et les 5 élus supplémentaires. Nous cherchons de la clarté et de l'homogénéité dans le mode de scrutin ; nous n'y serions pas vraiment...

Voilà, mesdames et messieurs les députés, en quelques mots, ce que je souhaitais dire sur ce texte dont je vous remercie à nouveau d'avoir bien voulu vous saisir si vite.

**Mme Coralie Dubost, rapporteure.** Nous avons à examiner aujourd'hui un projet de loi pour lequel nous disposons d'une marge très limitée. Elle l'est d'abord en termes de délai puisque la loi devra être promulguée avant la date de l'élection européenne, le 26 mai prochain. Sur le fond du droit, nous nous bornons à faire application de la décision du Conseil européen qui fait varier le nombre de membres de la délégation française à Strasbourg de 74 à 79 membres, suivant que le Royaume-Uni est encore membre de l'Union européenne ou non. Quant aux faits, chacun les aura lus dans les journaux et entendus résumés à l'instant. Tout cela n'est donc pas le plus satisfaisant en termes de lisibilité. Mais nous sommes bien conscients de ce que tous les gouvernements et tous les parlements de l'Union européenne partagent ces mêmes conditions.

Je peux confirmer à la commission des Lois m'être rapprochée du sénateur Alain Richard, qui rapportera le projet de loi devant le Sénat. Notre objectif est bien de nous entendre en amont sur une rédaction qui pourra être adoptée en termes identiques par les deux assemblées.

Monsieur le ministre, je n'aurai que deux questions à vous adresser. L'objet de ce texte est principalement de prévoir la situation de ceux qui seront les candidats appelés à entrer au Parlement européen à la date de retrait effectif du Royaume-Uni. Leur statut sera celui de suivant de liste. Pouvez-vous nous

confirmer qu'il ne leur donnera, comme l'indique le Conseil d'État dans son avis, aucun droit ni aucun devoir ?

En outre, il est possible que le Royaume-Uni ne quitte finalement l'Union européenne qu'après les élections municipales et sénatoriales de 2020. Qu'advierait-il dans le cas où un « remplaçant européen » était élu à une fonction incompatible ? Quand devrait-il exercer son option ? Et, si on pousse le raisonnement : peut-on être à la fois remplaçant européen et suppléant de parlementaire national ?

J'ai fait le choix de ne présenter aucun amendement en Commission de façon à bénéficier d'un maximum de temps de réflexion pour la séance publique. Je suis à l'écoute de toutes les remarques qui pourraient être formulées par l'ensemble des commissaires.

**M. Pieyre-Alexandre Anglade.** Je voudrais dire combien je suis heureux et honoré d'être accueilli dans cette Commission, devant laquelle j'interviens pour la première fois.

Si nous sommes réunis cet après-midi, c'est évidemment à cause du Brexit. Comme le ministre et la rapporteure l'ont rappelé, cela fait de nombreux mois que les 27 États membres de l'Union européenne sont contraints de composer avec les incertitudes qui minent la politique intérieure britannique et retardent l'effectivité du Brexit.

Face à ces incertitudes, je crois qu'il est nécessaire de redire que ce retrait est un choix souverain qu'il faut respecter, mais que c'est le choix du peuple britannique pour lui-même. Il ne saurait se faire aux dépens des intérêts français et européens. Parmi les intérêts français figure notamment la représentation de notre pays au Parlement européen. Comme vous le savez, du retrait britannique de l'Union européenne a découlé une redistribution des sièges au Parlement européen et un rééquilibrage de la représentation des États membres dans cette institution. Avec 74 sièges, celle de la France ne correspondait plus à son poids démographique. L'allocation de cinq sièges supplémentaires nous permettra de renforcer notre position et notre influence dans les institutions européennes. Il faut s'en féliciter.

Il restait cependant à sécuriser ces cinq sièges et à définir leur statut juridique dans le temps qui nous sépare d'un retrait britannique effectif. Je crois que c'est chose faite avec ce texte. Il va sans dire que ses dispositions ne modifient en rien les règles électorales en vigueur et ne répondent qu'à une situation aussi inédite que regrettable, à savoir la prorogation du délai de sortie du Royaume-Uni à une date postérieure aux élections européennes.

Pour toutes ces raisons, au nom du groupe LaREM, nous apportons un soutien large et sans réserve à ce projet de loi.

**M. Pierre-Henri Dumont.** Nous subissons ici, comme tout le monde, la décision, ou plutôt la non-décision, britannique. Il est nécessaire d'adapter notre droit électoral pour l'élection des représentants français au Parlement européen et de revenir temporairement, du moins l'espère-t-on, à 74 représentants de la France à Strasbourg. Cette question du Brexit et de la date de sortie du Royaume-Uni, même si nous n'allons pas rouvrir le débat, a néanmoins montré les failles que dénonçait le groupe Les Républicains.

Tout d'abord, le Président de la République s'est trouvé parfaitement marginalisé, au moment du Conseil européen, sur cette question. Nous ne pouvons que regretter cet isolement de la France.

Par ailleurs, monsieur le ministre, vous vous êtes dit défavorable à l'amendement du groupe Socialistes au motif qu'il ne pouvait y avoir deux modes d'élection pour une même assemblée. Nous ne pouvons qu'approuver ces propos et nous espérons que vous tiendrez les mêmes lors de la révision de la Constitution, quand nous débattons du mode d'élection des députés à l'Assemblée nationale ! Je vous rappelle que le projet du Gouvernement vise précisément à instaurer deux modes d'élection – l'un majoritaire, l'autre proportionnel. Nous espérons que ce qui est vrai aujourd'hui sera également vrai demain.

L'examen de ce projet de loi nous donne l'occasion de faire un premier bilan de la réforme proposée par Mme Nathalie Loiseau, naguère ministre des affaires européennes et aujourd'hui tête de liste de la majorité aux élections européennes. Le mode de scrutin a été modifié en faveur d'une liste nationale unique. Ce qui nous avait été présenté à l'époque pour justifier ce changement s'avère aujourd'hui parfaitement fallacieux : on avait expliqué que cette liste unique nationale allait favoriser la participation. Or, l'ensemble des sondages tend à prouver que l'abstention progressera par rapport à l'élection européenne précédente où s'opposaient des listes régionales !

On nous avait également expliqué que ce scrutin de liste nationale allait cibler les débats sur les enjeux européens. Force est de constater que nous n'avons jamais aussi peu parlé d'Europe. La faute en incombe d'abord au Président de la République, qui a fait durer la séquence du grand débat national en évitant d'évoquer ce thème.

On avait enfin prétendu que cela susciterait un plus grand intérêt des Français pour cette élection. Là encore, c'était faux car tel n'est malheureusement pas le cas.

Ainsi, vous avez changé le mode de scrutin sous des prétextes fallacieux. On verra quel sera le nombre de votants le 26 mai. Mais les indicateurs sont mauvais. Ce manque d'intérêt pour le scrutin européen est aussi dû, en partie, à la liste du parti majoritaire qui n'a toujours pas présenté son projet à trois semaines de l'élection ! À ce jour, elle ne veut toujours pas dire non plus dans quel groupe parlementaire ses membres siègeront à Strasbourg.

Ce manque d'attrait pour les sujets européens, qui peut entraîner une baisse de la participation, découle peut-être d'un manque de clarté et du flou entretenu par certains dans la majorité... Nous ne pouvons que le regretter.

Dernier point sur ce changement de mode de scrutin : nous avons largement alerté sur la sous-représentation de nombre de territoires à l'issue de l'élection. Force est de constater qu'au vu des personnes éligibles, en fonction de leur place et selon les scores attribués par les sondages aux différentes listes, des régions seront très peu représentées à Bruxelles tandis que d'autres, en particulier l'Île-de-France, obtiendront nombre d'élus. Ma région des Hauts-de-France n'aura par exemple que deux ou trois représentants au Parlement européen. Nous ne pouvons que le regretter alors que le scrutin régional nous permettait auparavant de bénéficier d'une représentation à peu près égale des territoires. Mis bout à bout, tout cela ne va pas dans le bon sens.

Le groupe Les Républicains approuvera l'article unique de ce projet de loi tout en regrettant que ses mises en garde n'aient pas été prises en compte au moment du changement de mode de scrutin. Cette attitude nous a conduits dans l'impasse.

**M. Vincent Bru.** Le 11 avril dernier, lors d'un conseil européen extraordinaire, il a été décidé de reporter le départ du Royaume-Uni de l'Union européenne au 31 octobre prochain. Cette date permettra la constitution de la future Commission européenne, mais elle nous contraint à revoir les modalités d'attribution des sièges lors de l'élection du 26 mai.

En effet, sur les 751 représentants que compte le Parlement européen, 27 sièges britanniques ont été répartis entre treize États selon le principe démographique. La France passe ainsi de 74 à 79 sièges et, selon cette règle, nos 79 représentants seront élus en même temps, quelle que soit la situation du Royaume-Uni. Nous aurons bien à élire 79 représentants, même si cinq d'entre eux entrèrent en fonction de manière différée.

L'article unique de ce projet de loi précise, d'une part, le mode de désignation de ces cinq représentants supplémentaire de la France dont l'entrée en fonction sera reportée et, d'autre part, les modalités de proclamation des résultats. Le groupe MODEM et apparentés apporte son soutien à ce texte et le votera dans sa rédaction actuelle.

**M. Pierre Morel-À-L'Huissier.** Ce projet de loi est la conséquence nécessaire de la prorogation du report du Brexit. Comme l'a dit la rapporteure, nous sommes assez contraints. Il prévoit la méthode de désignation des cinq sièges supplémentaires accordés à la France. Suite au départ prochain du Royaume-Uni de l'Union européenne, il était en effet nécessaire, en attendant que ce départ soit effectif, que soit reportée l'entrée en fonction des candidats ayant obtenu les cinq derniers sièges pourvus en France. Le groupe UDI, Agir et Indépendants (UAI) est favorable à l'adoption de ce texte.

**Mme Marietta Karamanli.** Ce projet de loi vise à tirer toutes les conséquences, en termes d'élections européennes, de la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne. Ainsi, certains des sièges qui lui étaient attribués jusqu'ici devraient être prochainement vacants. La date de sortie a changé : normalement prévue le 29 mars, puis le 12 avril, elle est aujourd'hui repoussée au 31 octobre. Sauf nouvelles plus récentes, le gouvernement britannique a dit soumettre à nouveau différentes options au vote des Communes, en espérant éviter le scrutin des européennes dans le pays le 23 mai.

Le nombre de sièges au Parlement européen est déterminé pour chaque État membre, conformément à l'article 14 du Traité, de manière dégressive et proportionnelle. Le Parlement européen, dont la résolution a été validée par le Conseil européen, proposait de consacrer 27 des sièges libérés à une nouvelle répartition entre États membres. À ce titre, la France devrait bénéficier de sièges supplémentaires. En s'en voyant attribuer cinq, elle passerait à 79 élus. Les autres sièges sont gelés en prévision de prochains élargissements de l'Union européenne. L'entrée en fonction des cinq représentants supplémentaires se fera à la date du retrait effectif du Royaume-Uni.

Mais, si ce projet est bien de nature très technique, il recèle aussi une dimension politique puisqu'il traduit notre façon d'assurer la représentation des différentes forces au sein de cette assemblée parlementaire. Certes, le nombre de sièges à répartir est minime, mais la méthode reste, dans son principe, significative. Or, cette répartition peut se faire en effet soit à la plus forte moyenne, soit au plus fort reste.

Ces deux méthodes comportent une première étape identique, à savoir la répartition au quotient électoral. Puis elles divergent pour la répartition des sièges restants. Le groupe Socialistes et apparentés propose de privilégier la méthode du plus fort reste, chaque siège restant étant attribué successivement à la liste qui dispose du plus grand nombre de suffrages non utilisés lors de l'étape de répartition du quotient.

Il s'agit certes d'une proposition modeste au regard des enjeux. Mais elle marque notre volonté d'assurer une plus grande représentativité à l'ensemble des listes et, partant, au vote des électeurs. Je rappelle, pour mémoire, que seules les listes qui franchissent le seuil de 5 % de suffrages exprimés bénéficient d'élus.

Tel est le sens de l'amendement que nous allons présenter, dont nous espérons qu'il puisse être adopté avec le soutien de la rapporteure.

**M. Stéphane Peu.** L'essentiel a été dit par notre collègue Marietta Karamanli. Nous avons pour préoccupation que la répartition proposée garantisse la pluralité.

Lors de l'examen de la loi sur le mode de scrutin pour l'élection européenne, nous avons déjà porté des propositions tendant à instituer un seuil plus

bas, comme cela se fait dans la plupart des autres pays européens. Je rappelle que la France, avec un seuil de 5 %, est une exception. En Allemagne, par exemple, on peut avoir des élus dès le premier point de pourcentage obtenu.

Le groupe de la Gauche démocrate et républicaine est favorable à une méthode qui permette de garantir la plus grande pluralité. De ce point de vue, la répartition au plus fort reste lui paraît la meilleure.

**Mme Danièle Obono.** De notre point de vue également, au-delà des aspects techniques, nous devons répondre à un problème de représentation. L'enjeu est de garantir la diversité et la pluralité des points de vue. Pour La France insoumise ce débat doit nous donner l'occasion de réfléchir à la question de savoir pourquoi nous devons discuter d'un tel texte – sans savoir d'ailleurs s'il aura une effectivité, puisqu'à l'heure actuelle, nous ignorons si ces cinq places seront ou non attribuées à terme. Ce moment politique du débat européen nous invite à nous interroger sur la question de la démocratie et de la représentation. Pourquoi en arrive-t-on à ce qui est, de notre point de vue, un échec collectif, poussé à son paroxysme par l'intransigeance de l'Union européenne ? Car elle a choisi de faire payer le plus chèrement possible au peuple britannique son choix démocratique.

Tout l'enjeu est de savoir quelle Union européenne est possible et souhaitable. Cela va plus loin qu'une simple opération consistant à se partager, d'une certaine manière, les sièges des représentants britanniques, tels des vautours autour d'un cadavre. Disant cela, je ne fais de procès à personne.

Pour nous, ce débat doit permettre d'aborder ces questions. Mais je crains que nous ne laissions passer l'occasion de nous interroger sur les raisons pour lesquelles nous nous retrouvons à devoir nous partager ces quelques sièges, sans chercher à comprendre quelles sont les réponses qu'on devrait apporter pour ne pas avoir à le faire. Il faudrait, au contraire, étendre le projet européen à d'autres États et le renforcer.

**M. Laurent Nuñez, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Intérieur.** S'agissant tout d'abord des questions posées par la rapporteure, je vous confirme que le statut de suivant de liste ne confère aucun des droits et devoirs attachés au mandat de représentant au Parlement européen. Il sera possible d'être à la fois suivant de liste pour les sièges au Parlement européen et suppléant de parlementaire national. Concernant les personnes qui deviendraient maire ou sénateur et seraient ainsi en situation d'incompatibilité, le délai pour se départir de leur mandat serait de trente jours à compter de leur entrée en fonction car il y a bien une incompatibilité en la matière.

Monsieur le député Dumont, dans le cas que nous examinons, nous parlons de la même liste. Adopter l'amendement proposé par Mme Karamanli conduirait à instituer deux modes de scrutin pour une même liste. Tel était le sens de ma remarque, qu'il ne faut pas interpréter au-delà ! Quant à vos observations sur la réforme qui a institué la liste unique, nous espérons bien que la participation

augmente de ce fait. Et, comme vous le disiez vous-même, nous ferons les comptes le jour de l'élection. La campagne entre dans sa pleine activité et tous les sujets européens sont bien mis sur la table. Je souligne enfin que nous aurions été bien ennuyés pour savoir comment répartir cinq sièges entre huit circonscriptions régionales.

**Mme Coralie Dubost, rapporteure.** Je vous remercie, monsieur le ministre, pour vos réponses. Je vous rejoins aussi sur vos observations en réponse aux commentaires qui ont été faits. Je pense qu'il y a une véritable différence entre ce texte et la réforme envisagée des élections législatives en France. Vous ne pouvez donc pas, monsieur Dumont, semer la confusion entre un texte qui consisterait, si l'amendement de madame Karamanli était adopté, à appliquer deux méthodes proportionnelles différentes de décompte à une seule et même voix, et une réforme qui prévoirait de panacher les scrutins majoritaire et proportionnel pour donner plus de poids à un même bulletin. Dans le premier cas, il n'y aurait alors effectivement plus aucune lisibilité pour le citoyen... Ce n'est pas souhaitable.

Mais je veux aussi vous remercier, Monsieur Dumont, pour avoir dit que la campagne européenne dépendait essentiellement du programme de la liste LaREM. Soyez rassuré, il paraîtra jeudi. Merci d'avoir rappelé que nous sommes européens, que notre programme sera dense et qu'il intéressera les Français !

Enfin, je dois dire, madame Obono, que j'ai été surprise par vos propos et les termes choisis, notamment celui de « cadavre ». Je n'aurais pas employé ce mot à propos des sièges britanniques. C'est particulièrement triste. Mais ce qui est intéressant dans ce que vous avez dit, c'est qu'il y a effectivement une grande difficulté à sortir de l'Union : peut-être le Brexit a-t-il mal été présenté aux Britanniques. Nous connaissons la presse là-bas, qui ne cesse de reprendre des *fake news*, alimentant le doute avec tout ce que cela peut entraîner en politique intérieure. Même si je n'aurais jamais parlé de « députés cadavériques », je reconnais les grandes difficultés dans lesquelles se trouve le Royaume-Uni.

**M. Pieyre-Alexandre Anglade.** Nos collègues des Républicains ont mis en cause le Président de la République dans les négociations sur le Brexit. Or, sans son intervention, nous restions dans l'incertitude au moins jusqu'en 2020, voire 2021. Vos alliés en Allemagne plaidaient en effet pour que nous repoussions ce délai jusqu'à l'année prochaine, ce qui aurait gêné le début de la prochaine mandature et la capacité à refonder l'Union européenne.

Sur l'abstention, permettez-moi de vous appeler à un peu de modestie. L'abstention sur les sujets européens vient en partie de l'abandon du projet européen par votre parti, depuis 2005 au moins. De fait, compte tenu de la fracturation importante qui existe sur les sujets européens au sein de votre famille politique, c'est le Rassemblement national qui s'en est emparé. Qui a trahi le projet européen ? Ce ne sont pas les peuples qui s'en détournent mais les partis politiques qui, comme le vôtre, ont cessé de nourrir une ambition pour l'Europe.

Quant à la question du rattachement à un groupe politique du Parlement européen, il faut que vous apportiez vous-mêmes quelques éclaircissements. MM. François-Xavier Bellamy et Laurent Wauquiez défendent très régulièrement M. Viktor Orbán, qui annonce vouloir faire une alliance avec M. Matteo Salvini... Avec qui allez-vous faire alliance au Parlement européen ? Avec l'extrême droite ? Chacun peut se poser la question !

Je conclurai sur la représentation des Franciliens. Regardez votre liste : quatre candidats, parmi les dix premiers, sont issus de l'Île-de-France et de la région parisienne. Regardez la nôtre : nous avons su présenter des candidats de toutes les régions de France. Permettez-moi donc, là encore, de vous appeler à un petit peu de modestie !

**M. Raphaël Schellenberger.** Je suis quelque peu agacé par la façon dont la majorité est en train d'instrumentaliser le débat sur un projet de loi technique pour apporter, au sein de la commission des Lois, une tentative de correction à sa campagne européenne. Les membres de la majorité avaient oublié que les Français étaient libres de leur choix. Ils ne se laisseront pas enfermer dans l'alternative, imposée par la majorité, entre leur supposé projet – qu'on attend encore ! – et un projet de rejet porté par le Rassemblement national. Je croyais qu'au sein de cette Commission il était possible de travailler sérieusement sur les textes de loi dans le respect de vrais clivages politiques...

Cette Commission n'est pas le lieu pour mener des campagnes électorales. Certes, vous n'aviez pas vu venir que les Français auraient envie choisir – et envie de choisir les candidats des Républicains. Mais ne tirez pas profit des réunions de la commission des Lois pour essayer de rattraper des mois et des mois d'erreurs de stratégie de campagne !

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** Revenons-en à l'objet de notre réunion, à savoir l'examen d'un projet de loi relatif à l'entrée en fonction des représentants au Parlement européen élus en France aux élections de 2019.

*La Commission en vient à l'examen de l'article unique du projet de loi.*

**Article unique :** *Modalités d'entrée en fonction des députés européens élus en France une fois effectif le retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne*

*La Commission examine l'amendement CL1 de Mme Marietta Karamanli.*

**Mme Marietta Karamanli.** Par cet amendement, nous souhaitons que la répartition se fasse selon la règle du plus fort reste au nom de la pluralité nécessaire à ces élections. Nous souhaitons que cette modification puisse être intégrée au projet de loi.

**Mme Coralie Dubost, rapporteure.** L'adoption de cet amendement plongerait les spécialistes du droit électoral dans une grande perplexité. Il y est proposé, en effet, de continuer à allouer les 74 sièges de la France au Parlement

européen selon la méthode de la plus forte moyenne, mais de procéder ensuite à la répartition des cinq sièges supplémentaires selon la méthode du plus fort reste. Autrement dit, cela reviendrait à appliquer deux modes de scrutins différents à une même élection.

Au-delà de la critique éventuellement politique que peut susciter une telle option, notamment en termes d'intelligibilité pour le citoyen, je souligne aussi les difficultés juridiques qu'il y aurait à la mettre en œuvre. En effet, s'il s'agit de reprendre la totalité des votes émis pour les cinq sièges seulement au plus fort reste, cela signifiera un siège de plus aux cinq listes arrivées en tête : ce n'est pas du tout favorable au pluralisme. S'il s'agit en revanche de basculer d'une méthode à l'autre entre le soixante-quatorzième et le soixante-quinzième siège, cela apparaît peu réaliste. Je ne suis même pas sûre que ce soit mathématiquement possible.

Je suggère le retrait, à défaut avis défavorable.

**M. Laurent Nuñez, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Intérieur.**  
Avis défavorable également.

**Mme Marietta Karamanli.** Il n'y a qu'un scrutin et non pas deux. C'est la répartition des cinq sièges restant qui serait différente.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Puis elle adopte l'article unique sans modification.*

*En conséquence, le projet de loi est adopté sans modification.*

\*

\* \*

*En conséquence, la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous demande d'adopter le projet de loi relatif à l'entrée en fonction des représentants au Parlement européen élus en France aux élections de 2019 (n° 1880) dans le texte figurant dans le document annexé au présent rapport.*