

LISTES TRANSNATIONALES : UNE OPPORTUNITÉ POLITIQUE POUR L'EUROPE, DES OBSTACLES À SURMONTER

■ CHRISTINE VERGER
Conseillère, Institut
Jacques Delors



Résumé

Le départ attendu l'an prochain des députés européens du Royaume-Uni, à la suite du Brexit, a donné un nouvel élan à l'idée de constituer des listes transnationales aux élections européennes. Ce projet est en particulier appuyé aujourd'hui par Emmanuel Macron. Ces listes répondent au souhait d'assurer une tonalité européenne plus soutenue à la campagne pour le renouvellement du Parlement européen (PE) et d'éviter, au cours de la législature, que le prisme national n'empiète sur une approche résolument européenne des enjeux, attendue de tels élus.

Mais la création de telles listes inédites est soumise à un parcours juridique ardu, auquel s'ajoutent des divisions politiques parmi les actuels eurodéputés ainsi qu'au sein des États de l'UE, au-delà des clivages partisans habituels. Le débat, parfois passionné, ne fait que commencer.

INTRODUCTION

La question des listes transnationales a fait son retour dans l'actualité depuis le vote des Britanniques sur leur appartenance à l'Union européenne et depuis qu'Emmanuel Macron, relayant une proposition italienne visant à profiter de la vacance des 73 sièges britanniques au Parlement européen (PE) en 2019 à la suite du Brexit, s'est prononcé en faveur de telles listes dès les prochaines élections européennes. L'on voterait « pour les mêmes parlementaires européens partout en Europe », a-t-il mis en avant dans son discours à la Sorbonne, voulant « construire un espace démocratique inachevé ». Le président français a suggéré même, qu'à partir des élections de 2024, « la moitié du Parlement européen soit élue sur ces listes. »¹

Dans le même esprit, lors du sommet des chefs d'État et de gouvernement du Sud de l'Europe, qui s'est tenu à Rome le 10 janvier 2018 (Chypre, Espagne, France, Grèce, Italie, Malte, Portugal), ces derniers ont déclaré que des listes transnationales de membres du Parlement européen à élire au niveau européen « pourraient renforcer la dimension démocratique de l'Union ». De son côté, le premier ministre irlandais, Leo Varadkar, dans un discours prononcé à Strasbourg le 17 janvier 2018, a marqué son accord, espérant « que les citoyens, dans les cafés à Naples et les restaurants à Galway, parlent des mêmes choix électoraux ».

1. À QUAND REMONTE L'IDÉE ?

L'idée de listes transnationales ne date pas d'aujourd'hui. Déjà, dans les années 1990, certains rapports du Parlement européen la mentionnaient (notamment le rapport Anastassopoulos, 1998). Les fédéralistes européens la soutenaient ainsi que des partis politiques, comme les Verts et les Libéraux, et certains membres des familles socialistes et démocrates-chrétiennes.

En France, Laurent Fabius, dans une tribune publiée par *Libération* le 7 mai 2004, à la veille des élections européennes et avant que le débat sur le projet d'une Constitution européenne ne s'engage, avait revendiqué l'idée, sans en préciser les contours.

Au Parlement européen, le rapport Duff (député européen, libéral britannique, fédéraliste) suggérait en 2011 l'élection de quelques députés européens (25) sur des listes transnationales, « composées de candidats provenant d'au moins un tiers des États membres » et pouvant garantir une représentation équitable des hommes et des femmes. Selon ce rapport, « chaque électeur exprimerait une voix pour la liste paneuropéenne en plus de son vote pour la liste nationale ou régionale ». Mais le rapport, adopté par la commission compétente, fut renvoyé à celle-ci sans être voté en séance plénière, faute d'une improbable majorité. Le Parti Populaire Européen (PPE, droite), première formation politique parlementaire, y était largement hostile.

Quelques travaux académiques ont été aussi réalisés sur le sujet en 2010 (à la demande du Parlement européen) et en 2014, par des chercheurs du Centre Robert Schuman de l'Institut universitaire européen de Florence.

¹. Discours de la Sorbonne du 26 septembre 2017.

2. SUR QUOI EST FONDÉE L'IDÉE DE CES LISTES ?

La philosophie qui sous-tend le projet est simple : depuis que le Parlement européen est élu au suffrage universel direct (1979), l'élection, qui se déroule tous les 5 ans dans chaque pays, est organisée par les partis politiques nationaux, qui mettent en avant des préoccupations essentiellement conjoncturelles, nationales et partisans, sans que le projet européen et les débats autour de ses enjeux, ne soient réellement mis en avant.

Comme l'indiquent les trois ministres chargés des affaires européennes français, italien et espagnol, dans une tribune publiée dans *Le Monde* en novembre 2017, « trop souvent les élections européennes se réduisent à un vote d'adhésion ou de sanction des politiques nationales, ou au mieux, à une discussion de politique étrangère ». D'où une large incompréhension entre les institutions européennes et les réalités du terrain, et d'où une abstention qui ne fait que croître d'une élection à l'autre.

Or, depuis le Traité de Lisbonne, entré en vigueur en 2009, les pouvoirs du Parlement européen, bien que celui-ci ne représente qu'une des faces de la démocratie européenne, se sont considérablement accrus, en termes de co-décision législative, de contrôle des autres Institutions et d'influence politique.

C'est dans ce contexte que l'idée d'eupéaniser les débats, de dépasser les seules frontières nationales, a émergé chez nombre de partisans d'une intégration européenne plus assumée, tirant les leçons d'un Parlement européen, en pratique, organisé par affinités politiques (PPE, S&D, LibDem, Verts,...) et non par nationalités.

Selon eux, le citoyen serait donc appelé à procéder à deux votes : l'un pour la liste du parti national, l'autre pour une liste composée de candidats ne relevant pas des partis politiques nationaux, désignés par les familles politiques européennes, les mêmes dans chaque pays et n'appartenant pas nécessairement à la nationalité du pays où l'on vote. Serait ainsi créée une circonscription européenne.

Les listes transnationales seraient donc une pépinière, visant à développer un système politique européen, et encourager la formation de véritables acteurs politiques européens. De fait, les familles politiques européennes actuelles sont surtout des confédérations de partis nationaux. Un « demos » européen pourrait ainsi lentement voir le jour, sur la base de cette première expérience.

3. POURQUOI LE BREXIT OFFRE-T-IL L'OPPORTUNITÉ DE RELANCER CETTE IDÉE ?

Que faire en effet des 73 sièges des députés britanniques au Parlement européen qui, après le départ du Royaume-Uni en mars 2019, deviendront vacants ?

Levons d'abord une hypothèse : les 27 autres États membres, ensemble avec le Royaume-Uni et à l'unanimité, pourraient, selon l'article 50 du Traité, décider de prolonger les négociations au-delà du retrait prévu actuellement en mars 2019. Mais très rares sont ceux qui imaginent cette hypothèse plausible, d'autant que la faisabilité d'organiser des élections européennes au



L'ÉMERGENCE D'UN
« DEMOS » EUROPÉEN

Royaume-Uni en quelques semaines, paraît peu crédible.

Cette situation inédite crée toutefois un contexte d'insécurité juridique et politique. À l'heure actuelle, c'est plutôt l'hypothèse d'une « période de transition », après le retrait formel du Royaume-Uni, qui est privilégiée.

Si tel est le cas, plusieurs options sont sur la table :

- répartir les 73 sièges britanniques entre les 27 autres États membres de l'UE, afin que le nombre de sièges par pays reflète mieux la taille de la population de chacun, selon le principe de « proportionnalité dégressive », défini dans le Traité, et s'appliquant aux seuls États membres. Ce principe n'est aujourd'hui qu'en partie respecté, notamment en raison des évolutions démographiques dans certains pays.
- garder une partie des sièges vacants pour la consacrer à la mise en place d'une circonscription européenne, telle que décrite ci-dessus (par exemple de 25 à 30 sièges).
- réduire le nombre de députés européens (actuellement 751) de 73 (678) ou moins, en arguant d'économies budgétaires ainsi réalisées et de la nécessité de tenir compte d'éventuels futurs élargissements à certains pays des Balkans.
- une combinaison des options ci-dessus serait également possible.

FIGURE 1 ■ Actuelle distribution des sièges au Parlement européen

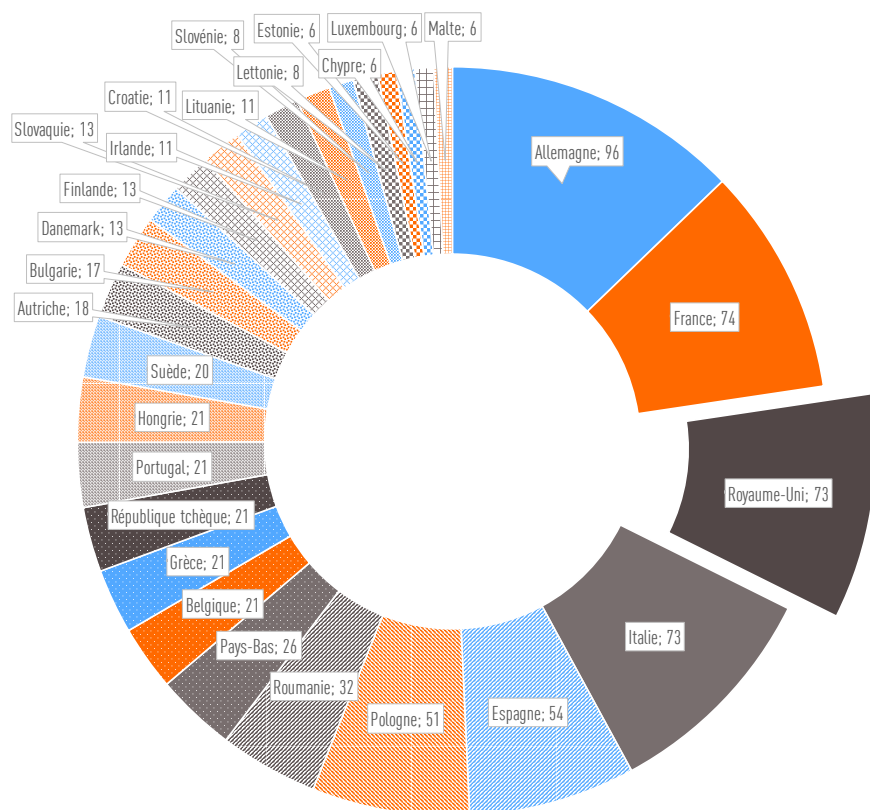
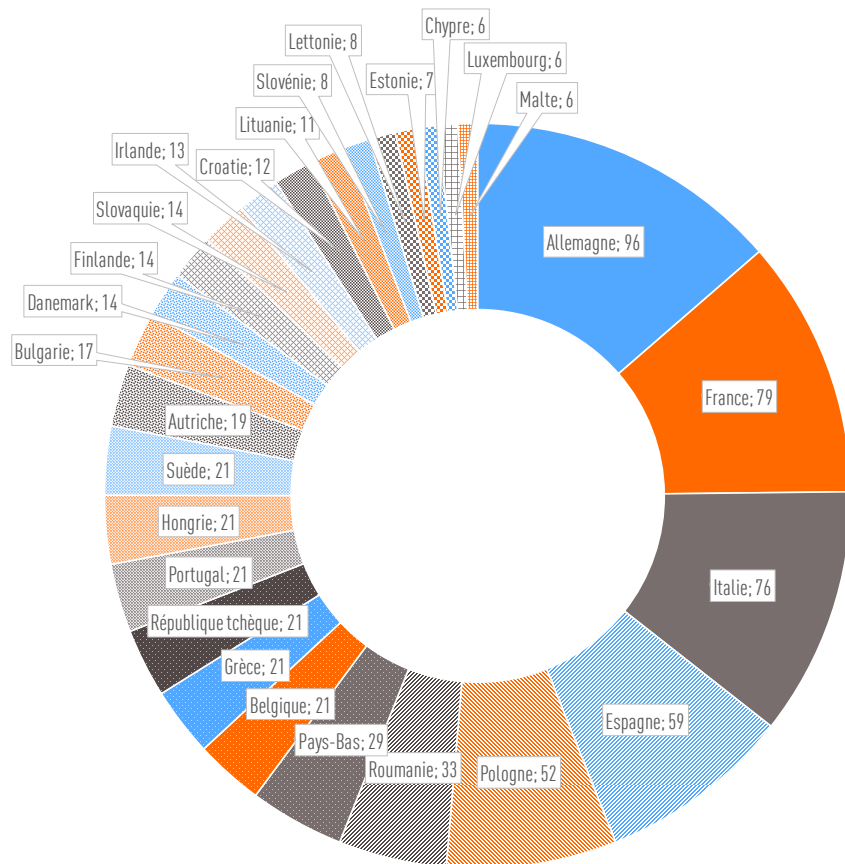


FIGURE 2 ■ Nombre de députés européens pour la législature 2019-2024, tel que proposé par le Parlement européen (vote du 7 février 2018)



4. DANS QUEL CONTEXTE INSTITUTIONNEL ET JURIDIQUE SONT DISCUTÉES CES OPTIONS ?

Le Parlement européen a adopté, le 11 novembre 2015, une initiative législative en vue de modifier la loi électorale européenne actuelle, considérée comme obsolète sur un certain nombre de points.

Pour être adopté, ce texte requiert l'unanimité du Conseil de l'UE, l'avis conforme du Parlement européen et la ratification des parlements nationaux. Il prévoit notamment que le Conseil peut, en décidant à l'unanimité, créer une circonscription transnationale.

L'amendement adopté sur ce dernier point précise que les listes pour cette circonscription nouvelle seraient conduites par le candidat de chaque famille politique européenne à la Présidence de la Commission (en référence à la procédure des « Spitzenkandidaten » appliquée en 2014, mais sous une autre forme).

Cette partie du texte concernant les listes transnationales fut adoptée par une grande majorité des groupes PPE, S&D, Libéraux, Verts, avec une opposition des groupes parlementaires plus « eurosceptiques » (ECR, EFDD, ENF et GUE).

Si cette proposition était reprise par le Conseil, elle constituerait une base juridique claire pour la création de listes transnationales. Mais certains juristes considèrent que le Traité européen

lui-même devrait être modifié pour ce faire. Les États membres de l'UE favorables aux listes transnationales ne partagent pas cet avis, considérant d'une part que l'article 10§2, du Traité sur l'Union européenne dispose, depuis le Traité de Lisbonne, que les citoyens sont directement représentés au niveau de l'Union au Parlement européen ; d'autre part, que l'article 14§32, précise les modalités de représentation électorale des citoyens de l'UE par État membre. Pour eux, une lecture combinée de ces dispositions permettrait de soutenir que le Traité n'exclut pas qu'existe, à côté des circonscriptions nationales, une autre modalité de représentation des citoyens, à savoir la circonscription européenne. Le cas échéant, seule la Cour de Justice européenne pourrait trancher ce débat.

La difficulté est qu'aujourd'hui, les discussions sur la réforme de la loi électorale semblent bloquées au Conseil de l'UE. Avec une difficulté supplémentaire : la ratification de cette réforme par les 27 parlements nationaux entraînerait des délais fort longs, en particulier dans les Etats où plusieurs assemblées doivent se prononcer.

Par ailleurs, les députés européens discutent actuellement d'un texte sur la composition de leur assemblée (les co-rapporteurs sont les eurodéputés D. Hübner et P. Silva Pereira) basé sur l'article 14§2 du Traité. Ce texte requiert l'unanimité au Conseil et l'avis conforme du Parlement européen mais ici pas de ratification des parlements nationaux. Il se présente sous forme d'une résolution accompagnée d'un projet de décision du Conseil européen. Cette proposition ne peut cependant constituer une base juridique suffisante pour les listes transnationales, étant liée à l'approbation par le Conseil des dispositions requises dans la loi électorale (voir ci-dessus). En tout état de cause, une décision est catégoriquement nécessaire concernant la composition du PE car les dispositions actuelles datant de juin 2013 ne seront plus valables à partir de 2019.

Il est à noter enfin que les dispositions du Traité imposant le respect du principe de la proportionnalité dégressive, et le nombre minimal (6) et maximal (96) des députés européens ne s'appliquent qu'aux États membres de l'UE. Ils ne concernent pas la nationalité des députés à élire car chaque citoyen européen peut être candidat aux élections européennes dans son pays de résidence. Par exemple, un citoyen de nationalité allemande établi en Grèce pourrait y être élu, sans que cela n'entraîne un dépassement du nombre maximal d'eurodéputés allemands (96). C'est ainsi que, dans le passé, certains parlementaires, tels que Daniel Cohn-Bendit, ont été élus par exemple en France, sans avoir la nationalité française, ou Maurice Duverger élu en Italie alors qu'il était français, ou Monica Frassoni, de nationalité italienne élue en Belgique.

5 . QUELS SONT LES RAPPORTS DE FORCE ACTUELS, AUX PLANS POLITIQUE ET NATIONAL ?

Sur un dossier si sensible, la cohérence des groupes politiques au Parlement européen n'est pas assurée. Les délégations nationales ou certaines positions personnelles jouent un rôle fort, susceptible d'entraver la discipline de groupe.

Le PPE semble avoir adopté en majorité une ligne hostile aux listes transnationales. L'un des principaux porte-parole de cette ligne, Alain Lamassoure, député européen PPE, ancien ministre en France, considère que les élus sur des listes transnationales seraient des députés « hors sol », ce qui irait à l'encontre du souci de réconcilier les citoyens avec l'Europe. Selon lui, un député non français et ne résidant pas dans l'Hexagone ne peut comprendre les problèmes du quotidien et des territoires français. Il s'agirait « d'une vieille idée fédéraliste qui remonte à l'époque où le PE avait beaucoup moins de pouvoirs législatifs ». Et de citer l'exemple des

États-Unis qui ne disposent pas de liste américaine couvrant l'ensemble du territoire, comme dans la plupart des États fédéraux.

Sa préférence, exprimée dans une tribune publiée dans *Le Monde* le 27 novembre 2017, va donc, comme ce fut déjà le cas dans le passé, à la présence de quelques députés non nationaux sur la liste nationale (et résidant dans le pays concerné). D'autres personnalités du PPE, telles que le Portugais Paulo Rangel ou l'Allemand Elmar Brok ont avancé, lors de la réunion de la commission des affaires constitutionnelles du PE du 23 janvier 2018, des arguments similaires, craignant que des listes transnationales renforcent la fracture entre les citoyens et leurs représentants et fassent le jeu des populistes. Ils vont jusqu'à considérer ce concept comme « anti-européen et anti-fédéral » (Elmar Brok) et susceptible de diminuer la légitimité de l'hémicycle européen.

Le groupe PPE reste favorable par ailleurs à la désignation de « Spitzenkandidaten » pour la présidence de la Commission européenne, mais selon la procédure établie pour le scrutin de 2014 (désignation du candidat par les familles politiques européennes, sans que celui-ci soit la tête de liste d'une liste transnationale).

Par contre, une très grande majorité du groupe libéral, emmenée par son président, Guy Verhofstadt, est favorable aux listes transnationales et a plaidé fortement pour que cette possibilité soit mentionnée de nouveau dans le rapport sur la composition du PE actuellement en débat. Pour eux, le « bon chiffre » se situerait à 30 députés élus de la sorte. En pratique, il reviendrait à chaque famille politique européenne d'établir, à travers des élections internes, les listes de candidats. Avec le premier candidat de chaque liste, qui serait le candidat à la présidence de la Commission.

Pour les libéraux, les listes devraient être équilibrées en termes de nationalités et de genre, et être composées de candidats provenant d'au moins ¼ des 27 États membres, c'est-à-dire 7 nationalités, les eurodéputés ainsi élus étant responsables devant leurs familles politiques européennes respectives. Chaque citoyen disposerait donc de deux votes, l'un pour la liste nationale, l'autre pour la liste transnationale, qui serait fermée (pour assurer que le premier de la liste reste le candidat à la présidence de la Commission, et pour éviter l'élection d'un nombre disproportionné de candidats en provenance des plus grands États membres). Les candidats pourraient être élus à la fois sur la liste nationale et la liste transnationale ; s'ils étaient élus sur les deux listes, ils devraient choisir la seconde. Si un tel dispositif était mis en place, il impliquerait une modification du statut des partis politiques européens, le présent statut ne permettant pas de nommer des candidats ou de faire campagne lors des élections européennes.

Concernant le groupe S&D (sociaux-démocrates et socialistes), la position majoritaire est favorable aux listes transnationales, avec toutefois des oppositions, britanniques et scandinaves en particulier. Trois membres influents de ce groupe, Jo Leinen, Mercedes Bresso et Ramon Jauregui Atondo, ont fait voter un amendement au projet sur la composition du PE, indiquant que « suivant la création d'une base juridique pour les listes transnationales à travers l'adoption de la loi électorale européenne, le nombre de représentants dans une circonscription unique comprenant l'ensemble du territoire de l'Union devrait être défini selon le nombre d'États membres de l'Union européenne ». Soit, actuellement, 27 eurodéputés pour 27 États.

Le social-démocrate Jo Leinen, en particulier, fédéraliste comme son compatriote allemand du PPE, Elmar Brok, a défendu lors de la réunion de la commission des affaires constitutionnelles du 23 janvier 2018, des arguments cependant contraires à ce dernier. Pour lui, les listes transnationales seraient l'occasion d'avoir un vrai débat européen lors des élections européennes et de développer un espace politique européen.

De leurs côtés, les Verts comme les Libéraux sont globalement favorables à l'idée de listes transnationales. L'eurodéputé français Pascal Durand, coordinateur des Verts au sein de la commission des affaires constitutionnelles du PE, est en faveur, pour sa part, d'un nombre de 50 députés pour les listes transnationales pour 2019, quitte à augmenter le nombre pour les élections suivantes.



« ANTI-EUROPEEN ET
ANTI-FEDERAL »



AU MOINS SEPT
NATIONALITES

En revanche, les plus petits groupes politiques, pour la plupart eurosceptiques ou nationalistes, sont par définition hostiles aux listes transnationales.

D'intenses négociations ont eu lieu entre les groupes politiques à la veille du vote du texte concernant la composition du PE, tenu en commission des affaires constitutionnelles le 23 janvier 2018. Ce vote avait été reporté plusieurs fois, et les 13 amendements de compromis ont tous été adoptés (notamment la réduction du nombre de députés à 705 et la référence à la circonscription unique).

Il est intéressant de noter que l'amendement du groupe Libéral proposant 30 sièges a été rejeté de justesse ; en revanche, l'amendement du groupe S&D (voir ci-dessus) se référant au nombre d'États membres (de fait, 27) a été validé, tout autant de justesse.

Groupe le plus important, le PPE, lui, s'est divisé lors du vote (la présidente de la commission compétente et co-rapporteuse, Danuta Hübner, a voté par exemple en faveur des listes transnationales, ainsi que les membres espagnols). A aussi été adoptée la possibilité que non seulement des partis mais également des « mouvements », non affiliés à des partis politiques européens, puissent déposer des listes transnationales dans le cadre de cette circonscription européenne. Ceci pourrait s'appliquer par exemple à « La République En Marche ! » en France, ou au Mouvement 5 étoiles, en Italie. Mais les amendements ne détaillent pas les modalités de mise en œuvre de listes transnationales. Il n'y a eu de vote nominal que sur l'ensemble du rapport, adopté par 20 voix pour, 4 contre, (ECR, ENF et un NI britannique) et une abstention (Pieper, PPE, D). Par souci de responsabilité, le PPE a voté en faveur de l'ensemble du rapport.

En tout état de cause, ce rapport parlementaire constitue surtout une recommandation politique (avec un projet de décision) au Conseil de l'UE. Ce dernier devra se prononcer à l'unanimité dans le cadre de la révision de la loi électorale européenne, qui offre la seule base juridique plausible pour établir des listes transnationales.

Le vote en séance plénière du 7 février 2018 n'a pas suivi les recommandations de la commission compétente. Tous les passages concernant les listes transnationales ont été biffés suite à un vote négatif d'une très grande majorité des groupes PPE, ECR, GUE et EFDD. Le sujet reste à l'ordre du jour du Conseil européen informel du 23 février, qui sera précédé d'une communication de la Commission sur les questions institutionnelles.

Enfin, même dans les parlements nationaux, la question des listes transnationales commence à intéresser : ainsi, à l'Assemblée nationale française a été adoptée le 24 janvier 2018 un rapport d'observation de la commission des affaires européennes (rapporteur Pieyre-Alexandre Anglade, député LREM).

Concernant la position des États membres de l'UE, l'initiative est d'abord venue d'Italie, qui a fait la proposition de listes transnationales au Conseil affaires générales informel de Bratislava (Slovaquie) en avril 2017, profitant de l'opportunité soudainement créée par le Brexit. Après que le président Macron a officialisé la position française dans le discours de la Sorbonne, les deux pays ont marqué leur accord dans les conclusions du sommet franco-italien de Lyon du 27 septembre 2017. Il s'agit d'une position italienne plutôt traditionnelle, considérant que la démocratie européenne ne pourra vivre que si émergent de véritables acteurs politiques au niveau européen.

Pour la France, qui cherche à convaincre ceux des pays qui redoutent que les personnes issues de listes transnationales soient issues surtout des grands États membres, tout électeur inscrit sur une liste électorale nationale aurait la faculté d'élire des députés inscrits sur des listes transnationales établies par les différents partis. Leurs candidats devraient être inscrits sur les listes électorales dans au moins un tiers des États de l'UE, la part des candidats d'un pays ne pourrait pas dépasser 25%, les sept premiers candidats viendraient de pays différents, et les listes seraient composées alternativement de candidats de sexe différent et de natio-



L'INITIATIVE EST
D'ABORD VENUE
D'ITALIE

nalité différente. Les sièges à pourvoir seraient répartis entre les listes transnationales ayant obtenu au moins 3% des suffrages dans le cadre d'un scrutin à la représentation proportionnelle, sans panachage ni vote préférentiel, et où les bulletins blancs seraient décomptés, mais n'influenceraient pas la détermination des suffrages exprimés.

Concernant la position allemande, elle n'est pas encore officiellement définie, étant donné les circonstances actuelles de la négociation d'un contrat de coalition. Mais la CDU est hostile aux listes transnationales alors que le SPD y est favorable.

Les Vingt-Sept, qui devront trancher au milieu de l'année 2018 au plus tard et auront une discussion lors du Conseil européen informel du 23 février, restent actuellement divisés : un tiers d'entre eux environ (les pays dits « du Sud » et l'Irlande), favorables, la plupart des autres ne l'étant pas pour des raisons diverses : idéologiques (Pologne et Hongrie en particulier), pragmatiques (souci de faire des économies budgétaires en réduisant le nombre de parlementaires européens, ou réticences vis-à-vis du concept d'une dimension européenne de la démocratie, considérée comme trop idéaliste – notamment les Scandinaves). En particulier, les quatre pays du groupe de Visegrad ont adopté une résolution commune exprimant le rejet de listes transnationales pour les élections européennes de 2019, considérant que la légitimité démocratique ne peut être renforcée que par le contrôle des parlements nationaux. En tout état de cause, semble abandonnée au Conseil l'idée de lier la question des « Spitzenkandidaten » aux listes transnationales, le premier sujet étant de nature éminemment politique, et ne nécessitant pas a priori de couverture juridique. Reste ouverte la question de savoir si cette procédure, au-delà du principe qui semble acquis pour 2019, suivra ou non les mêmes modalités qu'en 2014.

Par ailleurs, plusieurs grandes personnalités se sont également exprimées en faveur des listes transnationales. En particulier, Enrico Letta, président de l'Institut Jacques Delors et ancien président du Conseil italien, appuie, dans un livre d'entretiens récemment paru², « l'idée de députés élus non pas pour leur seul pays, mais, pour toute l'Union européenne, considérée comme une circonscription unique ». Ainsi, confie-t-il, « je pourrais, depuis mon bureau de vote à Pise, voter pour un candidat espagnol, polonais ou français. Avant tout, je considérerais non pas sa nationalité, mais ce qu'il dit (...) Il serait obligé d'exprimer ce qu'il pense être bon pour l'Union, pas juste pour son pays ou sa région ». De son côté, dans son discours annuel sur l'état de l'Union, prononcé à Strasbourg le 13 septembre 2017, le président de la Commission, Jean-Claude Juncker (PPE), a déclaré sans détour avoir « de la sympathie pour présenter des listes transnationales » : « de telles listes rendraient les élections au Parlement européen plus européennes et plus démocratiques. »

CONCLUSION

À travers les listes transnationales, ce sont des conceptions différentes de la dimension démocratique du projet européen qui s'affrontent. Le débat ne se réduit pas à une simple confrontation entre « pro » et « anti » européens, puisque des approches diverses apparaissent même dans le camp des « pro-européens ». Certains, parmi ces derniers, considèrent que des listes transnationales ne feraient que réveiller les nationalistes, opposés aux « partis de l'étranger ». D'autres, au contraire, souhaitent initier par ce biais une prise de conscience citoyenne au niveau européen, avant-garde de la constitution d'un « demos » européen. L'équilibre à tenir entre petits, moyens et grands États membres de l'UE reste aussi une question-clé dans le débat. Au-delà, la question de fond que soulève l'idée de ces listes touche à la définition respective de la souveraineté des

2. Enrico Letta, avec Sébastien Maillard, *Faire l'Europe dans un monde de brutes*, Fayard, 2017.

peuples par rapport à celle des nations et de la manière dont celle-ci doit s'exprimer.

Il est probable que la question des listes transnationales, considérée comme trop sensible ou pas assez mûre, soit renvoyée au-delà de 2019. Si, à défaut d'unanimité entre les États membres de l'UE sur cette idée, une feuille de route, un processus ou autre forme d'engagement politique pouvaient être décidés, ce serait un premier pas qui ne fermerait pas l'avenir. Le débat juridico-politique, si illustratif de la complexité de la réalité de l'Union européenne d'aujourd'hui, a déjà le mérite d'être désormais bel et bien ouvert. Et pour longtemps, malgré le vote négatif du Parlement européen qui constitue, selon Enrico Letta, « une grande occasion perdue pour la démocratie européenne. » Un premier effet du Brexit.

D'autres questions, plus prospectives, restent à éclaircir. Alors que le mérite attendu des listes transnationales est une qualité européenne accrue de la campagne des européennes, les modalités de celle-ci restent à définir pour de telles listes, en particulier leur financement. Autre point : la vingtaine d'élus issus de ces listes seraient-ils des députés européens comme les autres ou seraient-ils considérés politiquement et médiatiquement, au-delà de leurs divergences politiques, comme une catégorie à part dans l'hémicycle, formant une sorte d'avant-garde de représentants du « démos » européen. Leur voix dans l'hémicycle et leur poids politique prendraient inévitablement un relief distinct, au risque peut-être d'un Parlement européen à deux vitesses, mais au profit d'élus plus indépendants d'intérêts strictement nationaux et plus à même, lors des votes, d'embrasser un horizon européen.

RECOMMANDATIONS

- L'idée de créer des listes transnationales ne doit pas seulement être justifiée par l'opportunité du Brexit, mais, plus profondément, par le souci d'**européaniser les débats** lors des élections européennes, et de poser les jalons d'une vraie citoyenneté européenne qui complète la citoyenneté nationale.
- Introduire des listes transnationales dès les élections européennes de 2019 sera très difficile en raison **des obstacles politico-juridiques**, en particulier la nécessaire unanimité au Conseil, et le besoin de ratifier la modification de la loi électorale européenne dans chacun des 27 parlements nationaux.
- Un nombre même réduit de sièges réservés aux élus de listes transnationales aurait **va-leur d'expérience** avant d'éventuellement l'élargir.
- Il faut **répondre sérieusement aux craintes des « petits pays »** d'être marginalisés au sein de telles listes. Il appartient à l'avenir aux formations politiques de donner les gages nécessaires à ces pays pour les rassurer lors de la formation de ces listes.
- La question des listes transnationales doit rester complètement **dissociée de celle des « Spitzenkandidaten »**.

SUR LE MÊME THÈME

- Valentin Kreiling, "[Towards a more democratic European Union](#)", Policy Paper n°212, Jacques Delors Institut – Berlin, décembre 2017

Directeur de la publication : Sébastien Maillard ■ La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas en dénaturer le sens et d'en mentionner la source ■ Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) ■ L'Institut Jacques Delors ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution ■ Version originale ■ © Institut Jacques Delors