



Vers des listes transnationales en 2024 ?

DROIT &
INSTITUTIONS

POLICY PAPER
N° 279
JUIN 2022

#elections
#listes
transnationales
#parlement
europeen

• Résumé

Le départ des députés européens du Royaume-Uni, à la suite du Brexit, avait donné un nouvel élan à l'idée de constituer des listes transnationales aux élections européennes. Cette idée répond au souhait d'assurer une tonalité européenne plus soutenue à la campagne des élections européennes, et d'éviter qu'au cours de la législature, le prisme national n'empiète trop sur une approche résolument européenne des enjeux. Le 7 février 2018, une majorité de députés européens s'y étaient montrés hostiles.

Mais le 3 mai 2022, une majorité de députés européens a adopté le rapport Domènec Ruiz Devesa (S&D, Espagne) qui s'exprime en faveur de listes transnationales composées de 28 députés.

La balle est donc maintenant dans le camp du Conseil, qui doit se prononcer à l'unanimité d'ici au printemps 2023.

Christine Verger,
Vice-présidente de
l'Institut Jacques
Delors

• Introduction

La question des listes transnationales avait 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'était prononcé en faveur de telles listes dès les élections européennes de 2019. L'on voterait « pour les mêmes parlementaires européens partout en Europe », avait-il mis en avant dans son discours à la Sorbonne, voulant « construire un espace démocratique inachevé ». Le président français avait même suggéré, qu'à partir des élections de 2024, « la moitié du Parlement européen soit élue sur ces listes. »¹ Chaque citoyen disposerait donc de deux votes, l'un pour la liste nationale, l'autre pour la liste transnationale.

Dans le même esprit, lors du sommet des chefs d'État et de gouvernement du Sud de l'Europe, qui s'était tenu à Rome le 10 janvier 2018 (Chypre, Espagne, France, Grèce, Italie, Malte, Portugal), ces derniers avaient déclaré que des listes transnationales de membres du Parlement européen à élire au niveau européen « pourraient renforcer la dimension démocratique de l'Union »². De son côté, le premier ministre irlandais, Leo Varadkar, dans un discours prononcé à Strasbourg le 17 janvier 2018, avait marqué son accord, espérant « que les citoyens, dans les cafés à Naples et les restaurants à Galway, parlent des mêmes choix électoraux ».

Mais, lors d'un vote en séance plénière le 7 février 2018, les recommandations de la commission des Affaires constitutionnelles du Parlement européen n'avaient pas été suivies. Tous les passages du texte sur la composition du Parlement européen concernant les listes transnationales avaient été biffés suite à un vote négatif d'une très grande majorité des votes des groupes du Parti populaire européen (PPE, centre-droit), des Conservateurs et réformistes européens (CRE, droite eurosceptique), de la Gauche unitaire européenne (GUE, gauche radicale – devenu aujourd'hui le groupe La Gauche) et de l'Europe de la liberté et de la démocratie directe (EFDD selon l'acronyme anglais, droite nationaliste – groupe aujourd'hui disparu). Le vote du PPE surtout avait été déterminant et le dossier était donc provisoirement enterré.

Après les élections européennes de 2019, le Parlement européen s'empare à nouveau de la question, et nombre d'obstacles sont levés. Le 3 mai 2022, le Parlement européen votait majoritairement en faveur des listes transnationales (323 pour, 262 contre, 48 abstentions) lors d'un vote qualifié d'« historique » par le rapporteur Domènec Ruiz Devesa. Parallèlement, les travaux de la Conférence sur l'avenir de l'Europe mettaient en avant la question des listes transnationales dans le rapport final présenté le 9 mai 2022.

I • 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 (à travers notamment, dès 1991, et en vue des élections de 1994, l'Intergroupe fédéraliste du Parlement européen créé par Altiero Spinelli) la soutenaient ainsi que des partis politiques, comme les Verts et les Libéraux, et certains membres des familles socialiste et démocrate-chrétienne.

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 contours³.

Au Parlement européen, le rapport Duff (député européen, libéral britannique, fédéraliste) suggérait en 2011, puis de nouveau en 2012 et en 2013, 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

1 Discours d'Emmanuel Macron pour une Europe souveraine, unie, démocratique, dit de la Sorbonne, du 26 septembre 2017.

2 Sommet des pays du Sud de l'Union européenne, « Faire progresser l'UE en 2018 ».

3 Laurent Fabius, « L'Europe a besoin de la gauche », Tribune parue dans *Libération*, 7 mai 2004.

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 PPE, première formation politique parlementaire, y était largement hostile. Cependant, la procédure des *Spitzenkandidaten* était mentionnée en vue des élections de 2014⁴.

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.

II • Sur quoi se fonde 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, même si, lors des élections européennes de 2019, certains enjeux européens, notamment la question climatique, avaient pu faire l'objet de débats.

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 »⁵. 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, à l'exception notable des élections européennes de 2019, lors desquelles une hausse de la participation a été enregistrée.

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&D⁶, *Renew*, 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. L'idée est ainsi de renforcer le « demos » européen, sur la base de cette première expérience.

4 À ce propos, voir Observatoire politique du Parlement européen, Costa O. & Thinus P. 2022. « *Spitzenkandidaten* : oui ou non ? », Hors-série, Paris : Institut Jacques Delors, 1er juin.

5 *Le Monde*, « Pour "la création de listes transnationales" aux élections européennes », 17 novembre 2017.

6 Alliance progressiste des socialistes et démocrates au Parlement européen.

III • Dans quel contexte institutionnel et juridique sont discutées ces options ?

Le Parlement européen, qui en a la compétence, avait adopté, le 11 novembre 2015, une initiative législative (le rapport Hübner & Leinen) en vue de modifier la loi électorale européenne actuelle, considérée comme obsolète sur un certain nombre de points.

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

L'amendement adopté sur ce dernier point précisait 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 » (CRE, EFDD, ENL⁷ et GUE).

Si cette proposition avait été reprise par le Conseil, ce qui ne fut pas le cas, elle aurait constitué une base juridique claire pour la création de listes transnationales. Même si certains juristes considéraient que le Traité lui-même devrait être modifié pour ce faire. Les États membres de l'UE favorables aux listes transnationales ne partageaient 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§2 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 de l'Union européenne pourrait trancher ce débat.

Il est à noter 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.

Mais avant les élections européennes de 2019, le Parlement européen, dans la législature précédente, avait adopté le 7 février 2018 un autre rapport Hübner & Leinen, portant sur la composition du Parlement européen. Cependant, y avaient été biffés tous les passages concernant les listes transnationales, suite à un vote négatif d'une très grande majorité des groupes PPE, CRE, GUE et EFDD. Le PPE, favorable aux listes transnationales en 2015, avait donc changé de position.

Le Parlement européen élu en 2019 est donc revenu à la charge avec un nouveau rapport, de M. Domènec Ruiz Devesa. Ce rapport adopté le 3 mai 2022 a renversé la position précédente du Parlement européen et modifié celle du groupe PPE, puisque le Parlement s'exprime cette fois-ci en faveur de listes transnationales composées de 28 députés. Le service juridique du Parlement européen, dans un avis rendu fin janvier 2022, estime que l'établissement d'une circonscription électorale européenne est compatible avec le Traité sur l'Union européenne, pourvu qu'elle permette d'élire au maximum 46 députés (ce chiffre de 46 étant la réserve actuelle de sièges, résultat de la différence entre le nombre maximal de 751 sièges inscrit dans le Traité et la ré-allocation des sièges en vue des élections européennes de 2019 et en raison du Brexit, l'hémicycle actuel étant désormais composé de 705 sièges).

7 Europe des nations et des libertés, droite eurosceptique – devenu aujourd'hui le groupe Identité et démocratie.

Le système proposé par le Parlement européen est le suivant :

- La répartition des 14 premiers candidats d'une liste transnationale obéirait à une règle spécifique afin de permettre une représentation équilibrée des élus en fonction de leur provenance géographique (le risque de déséquilibre était l'objet de fortes critiques adressées à la proposition précédente). Trois groupes d'États membres seraient créés en fonction de la taille de leur population, mais ces groupes n'incorporeraient pas un nombre identique de pays. L'inscription sur une liste transnationale se ferait sur la base de trios de candidats provenant, pour chacun, des trois groupes de pays susmentionnés⁸ ;
- Outre les partis politiques européens, les mouvements et coalitions organisés à l'échelle européenne pourront présenter leurs propres listes transnationales et paritaires (ce qui existe déjà dans certains pays).

Le principe des deux votes est ainsi consacré, un pour élire les députés dans une circonscription nationale, un autre pour élire des députés dans une circonscription paneuropéenne composée de 28 députés additionnels. L'ambition est donc limitée quant au nombre de députés, décision qui a été prise dans un esprit de compromis. Dans ce système, le nombre de représentants au Parlement européen élus dans chaque État membre ne serait pas affecté. Les listes seraient emmenées par le candidat de chaque famille politique au poste de président de la Commission. Le système, sophistiqué sur le plan technique, permet que les petits États membres ne soient pas désavantagés par rapport aux grands États membres.

Il s'agit, une fois de plus, selon le rapporteur, de :

- contribuer à renforcer les partis politiques européens et les associations d'électeurs, et les rendre plus visibles, en leur permettant de faire campagne en Europe ;
- contribuer à créer un débat pan-européen à travers une campagne transnationale ;
- venir en appui à la procédure des *Spitzenkandidaten*, afin d'accroître la légitimité de la personnalité tête de liste.

Le Parlement européen ayant voté, le Conseil doit maintenant se saisir de cette initiative législative qui requiert, selon l'article 223 du TFUE, l'unanimité pour être adoptée, ainsi qu'un avis conforme du Parlement européen et la ratification dans les États membres selon leurs spécificités constitutionnelles.

Il y a donc urgence si l'on veut que le dispositif soit en place pour les élections européennes de 2024.

IV • Quels sont les rapports de force actuels, au plan politique et national ?

Sur un dossier aussi sensible, la cohérence des groupes politiques au Parlement européen n'a jamais été assurée. Les délégations nationales ou certaines positions personnelles jouent un rôle important.

En 2018, la très grande majorité du PPE avait adopté une ligne hostile aux listes transnationales, torpillant ainsi le projet. Dans la foulée, le Conseil avait entériné la réforme du Parlement européen en réduisant à 705 députés la taille de l'hémicycle une fois le Brexit consommé, dégageant ainsi une réserve de 46 sièges. D'éminentes personnalités du PPE, considérées comme des pro-européens, tels qu'Alain Lamassoure, Paulo Rangel ou Elmar Brok, avaient fait campagne activement (ce qui n'avait pas été le cas en 2015) contre ces

⁸ Voir ci-après les annexes au projet de rapport de Domènec Ruiz Devesa (commission des affaires constitutionnelles [AFCO] du Parlement européen) sur la réforme de la loi électorale pour les élections européennes (2020/2220(INL)), 1er juillet 2021. Voir également : Résolution législative du Parlement européen du 3 mai 2022 sur la proposition de règlement du Conseil portant élection des députés au Parlement européen au suffrage universel direct, P9_TA(2022)0129.

listes transnationales. Pour le premier, les élus sur ces listes seraient des députés « hors sol », déconnectés des réalités des territoires. Pour les autres, ces listes auraient pour effet de renforcer la fracture entre les citoyens et leurs représentants et de faire le jeu des populistes. Ils allaient même jusqu'à considérer ce concept comme « anti-européen et anti-fédéraliste ».

D'aucuns prétendaient aussi que cette ligne du PPE visait à s'opposer au Président de la République française.

Quelques membres éminents du PPE avaient néanmoins voté en faveur des listes transnationales, tels que Danuta Hübner ou les membres espagnols.

Le PPE était néanmoins favorable à la désignation de *Spitzenkandidaten* pour la présidence de la Commission, 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, s'était toujours exprimée en faveur de telles listes, de même que le groupe des Verts.

Le groupe S&D était, pour sa part, largement en faveur, avec toutefois des oppositions, notamment britanniques et scandinaves.

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

En 2022, la donne a changé, suite à l'adoption, le 3 mai, du rapport Ruiz Devesa. Mais le sujet reste controversé au PPE, même si la direction du groupe avait soutenu l'accord programmatique adopté entre les 3 principaux groupes du Parlement européen à l'occasion de l'élection de Roberta Metsola à la présidence du Parlement, qui approuve le principe des listes transnationales. Lors de la réunion du groupe précédant le vote en séance plénière, aucune consigne de vote n'avait été donnée aux députés (vote libre).

Lors du vote, le PPE s'est trouvé divisé, ainsi que ses délégations nationales. Si une majorité du groupe a voté contre ces listes, une très forte minorité, constituée notamment des délégations allemande (y inclus le Président du groupe, Manfred Weber), italienne et espagnole a voté en faveur. Plusieurs délégations se sont coupées en 2 (Autriche, Belgique, Grèce, Bulgarie), certaines s'abstenant (comme la délégation roumaine). Ont voté majoritairement contre les délégations polonaise, française, néerlandaise, luxembourgeoise, d'Europe centrale et des pays scandinaves.

Par contre, le soutien des autres groupes s'est trouvé maximisé, la très grande majorité des groupes S&D, libéral et Verts, votant en faveur.

Pour la première fois, la moitié du groupe GUE a voté en faveur (notamment Podemos, Syriza, Die Linke et la France insoumise), mais avec des abstentions.

Du côté des non-inscrits, des votes favorables ont également été enregistrés (Mouvement 5 Étoiles, Jobbik, indépendantistes catalans).

Si les arguments des votes favorables, auxquels se sont rangés nombre d'élus hostiles en 2018, sont bien connus, comment expliquer la persistance de votes défavorables, notamment au PPE?

2 arguments principaux continuent de prévaloir :

- Même si l'équilibre géographique proposé par le rapporteur est beaucoup mieux respecté que dans la précédente proposition (entre petits/moyens pays d'un côté et grands pays de l'autre), il reste une inquiétude. C'est le cas par exemple des députés portugais de tous les groupes (à l'exception de Margarida Marques), qui craignent que les postes importants du Parlement soient dévolus à des personnalités de grands pays.
- L'argument idéologique : pour nombre de députés (notamment scandinaves et d'Europe centrale et orientale), les tentatives d'eupéanisation de la campagne des élections européennes n'ont pas lieu d'être, les campagnes devant rester éminemment nationales.

D'autres arguments sont mis en avant :

- Pour certains, il convient de représenter au Parlement européen les petites localités, et non l'ensemble de l'Union (« je préfère élire mon voisin, que je connais, pour me représenter »).
- Pour d'autres, il y aurait le risque d'élire 2 sortes de députés (les « poids lourds » se trouvant sur les listes transnationales).

Quant au vote favorable du président du groupe Manfred Weber, élu également président du parti en 2022, il pourrait s'expliquer par son échec à obtenir la présidence de la Commission en 2019. Peut-être a-t-il considéré que s'il avait été la tête de liste d'une liste transnationale, il eut été plus difficile au Conseil européen de rejeter sa candidature.

À noter cependant que la position de certains députés, tels qu'Alain Lamassoure (qui a quitté le Parlement européen en 2019) a évolué. Selon lui, « une liste transnationale réduite à 28 députés peut présenter l'avantage d'être le vivier dans lequel on puise les 27 commissaires. S'il est vraiment soutenu par les partis politiques européens et appliqué dans cet esprit, le système peut conduire les gouvernements nationaux à proposer comme candidats commissaires le candidat de la liste transnationale qui a fait le meilleur score à l'élection dans son pays. Exemple : il est possible qu'aucun slovène ne figure parmi les députés européens élus sur la liste transnationale, mais le gouvernement slovène serait politiquement incité / contraint à proposer un candidat commissaire issu de la famille politique qui a fait le meilleur score transnational dans le pays »⁹.

Au Conseil, la question des listes transnationales sera vraisemblablement abordée lors du Conseil européen des 23 et 24 juin, en marge de la discussion concernant les suites à donner à la Conférence sur l'avenir de l'Europe. À ce stade, même si le Parlement européen dispose du droit d'initiative en la matière, il n'est pas invité aux travaux des Vingt-Sept.

Dès 2018, la France, l'Irlande, l'Italie et d'autres pays du Sud s'étaient clairement exprimés en faveur des listes transnationales. Le fait nouveau en 2022 concerne l'accord de coalition du gouvernement allemand qui, à son tour, s'y montre favorable.

Quant à la Commission, son ancien Président, Jean-Claude Juncker, s'était montré également favorable. La Commission actuelle, qui ne s'est pas prononcée explicitement, replace la question dans le contexte du suivi de la Conférence sur l'avenir de l'Europe.

Reste la question du lien entre les listes transnationales et la procédure des *Spitzenkandidaten*. Le rapport du Parlement européen précise bien que le candidat à la présidence de la Commission doit être choisi parmi les candidats têtes des listes transnationales. Or, si un accord sur les listes transnationales requiert l'unanimité au Conseil (qui sera difficile à trouver d'ici le printemps 2023, en vue des élections européennes de 2024), ce n'est pas le cas de la seconde procédure qui requiert un accord politique et/ou institutionnel.

Il est d'ailleurs intéressant de noter que le Président Macron, bien que très favorable aux listes transnationales, avait écarté l'idée de proposer Manfred Weber, le candidat du PPE, à la présidence de la Commission en 2019. Cet épisode, au-delà des réticences envers la personne de Manfred Weber, avait été interprété par certains comme une manière de faire payer au PPE son opposition en 2018 aux listes transnationales.

Enfin, plusieurs grandes personnalités se sont exprimées ces dernières années en faveur des listes transnationales. En particulier, Enrico Letta, Président de l'Institut Jacques Delors et ancien Président du Conseil italien. Selon lui, « 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'Europe, pas juste pour son pays ou sa région ».

De même, Josep Borrell Fontelles, actuellement Haut-représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, s'est-il exprimé publiquement, en 2017, en faveur de listes transnationales.

⁹ Propos recueillis en mai 2022.

• 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, renforçant ainsi le sentiment d'un « demos » européen. L'équilibre à tenir entre petits, moyens et grands États membres de l'UE reste encore une question importante dans le débat, même si le système proposé dans le rapport Ruiz Devesa présente une approche très équilibrée sur ce sujet, répondant largement à la critique. Au-delà, la question de fond que soulève l'idée de ces listes touche à la définition respective de la souveraineté des peuples par rapport à celle des nations et de la manière dont celle-ci doit s'exprimer.

L'idée progresse cependant, mais le chemin sera long. Si, à défaut d'unanimité entre les États membres de l'UE, une feuille de route, un processus ou toute 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 à nouveau.

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 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.

Si l'unanimité n'était pas trouvée en vue des élections de 2024, cet échec ne devrait cependant pas entraver la mise en place de la procédure des *Spitzenkandidaten*, qui peut être traitée par un accord politique et/ou institutionnel, ni empêcher la poursuite du débat. Ce débat sera en toute hypothèse relancé à l'occasion des travaux de suivi de la Conférence sur l'avenir de l'Europe.

I RECOMMANDATIONS

- L'idée de créer des listes transnationales doit être justifiée 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 2024 sera encore 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 parlements nationaux.
- Mais un nombre même réduit de sièges, tel que proposé par le rapport Ruiz Devesa (28), réservés aux élus de listes transnationales aurait **valeur d'expérience** avant d'éventuellement l'élargir.
- L'**équilibre géographique** proposé dans le rapport du Parlement européen semble à même de répondre aux préoccupations des petits et moyens pays. •

• Annexes au rapport de Domènec Ruiz Devesa sur la réforme de la loi électorale pour les élections européennes

ANNEXE I - TABLEAU - LES 27 ÉTATS MEMBRES DE L'UNION CLASSÉS PAR CATÉGORIES EN FONCTION DE LEUR POPULATION

Catégorie	État membre	Population totale
Groupe A (37,9 millions - 83,1 millions)	Allemagne	83 166 711
	France	67 320 216
	Italie	59 641 488
	Espagne	47 332 614
	Pologne	37 958 138
Groupe B (6,9 millions - 19,3 millions)	Roumanie	19 328 838
	Pays-Bas	17 407 585
	Belgique	11 522 440
	Grèce	10 718 565
	Tchéquie	10 693 939
	Suède	10 327 589
	Portugal	10 295 909
	Hongrie	9 769 526
	Autriche	8 901 064
	Bulgarie	6 951 482
Groupe C (0,5 million - 5,8 millions)	Danemark	5 822 763
	Finlande	5 525 292
	Slovaquie	5 457 873
	Irlande	4 964 440
	Croatie	4 058 165
	Lituanie	2 794 090
	Slovénie	2 095 861
	Lettonie	1 907 675
	Estonie	1 328 976
	Chypre	888 005
	Luxembourg	626 108
	Malte	514 564

Source: <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tps00001/default/table>

ANNEXE II

Exemple concret de liste transnationale avec 28 sièges utilisant la règle des trois catégories.

A1, A2, A3, A4, A5, B1, B2, B3, B4, B5, B7, B8, B9, B10, C1, C2, C3, C4, C5, C6, C7, C8, C9, C10, C11, C12 sont des exemples de candidats issus des trois catégories d'États membres établis en fonction de la population

Exemple de liste transnationale		
Sections	Numéro de place	Candidat
Section 1	1	A1
	2	B7
	3	C7
Section 2	4	B10
	5	C5
	6	A3
Section 3	7	A2
	8	C3
	9	B7
Section 4	10	B5
	11	C3
	12	A4
Section 5	13	A5
	14	C12
	15	B9
Section 6	16	A4
	17	A2
	18	B2
Section 7	19	B3
	20	A1
	21	B8
Section 8	22	C1
	23	C2
	24	B4
Section 9	25	A5
	26	C8
	27	B1
Section 10	28	B7

ANNEXE III

Exemple concret de l'application de la méthode D'Hondt

Exemple concret: 1 000 000 de suffrages valablement exprimés dans une circonscription qui élit 5 députés.

A (350 000 voix), B (300 000 voix), C (150 000 voix), D (100 000 voix), E (70 000 voix), F (30 000 voix)

Divisé par	1	2	3	4	5
A	350 000	175 000	116 666	87 500	70 000
B	300 000	150 000	100 000	75 000	60 000
C	150 000	75 000	50 000	37 500	30 000
D	100 000	50 000	33 333	25 000	20 000
E	70 000	35 000	23 333	17 500	14 000
F	30 000	15 000	10 000	7 500	6 000

A obtient donc 2 sièges, B 2 sièges et C 1 siège.

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 • Édition : Anne-Julia Manaranche • © Institut Jacques Delors

Institut Jacques Delors

Penser l'Europe • Thinking Europe • Europa Denken
18 rue de Londres 75009 Paris, France • www.delorsinstitute.eu
T +33 (0)1 44 58 97 97 • info@delorsinstitute.eu

