Andrew Duff

Andrew Duff has been spokesman for the Alliance of Liberals and Democrats for Europe (ALDE) on Constitutional Affairs since 1999.

Andrew Duff est le porte-parole de l'Alliance des Démocrates et des Libéraux pour l'Europe (ADLE) sur les affaires constitutionnelles depuis 1999.

EUROPEAN DEMOCRACY IN ACTION

Post-national democracy and the reform of the European Parliament

La démocratie post-nationale et la réforme du Parlement européen

Why is the European Parliament unpopular? How can the Members of the European Parliament use their new powers to strengthen the democratic character of the European Union? Can a reform of the electoral system galvanise public engagement with the first ever post-national parliament?

These questions are addressed by Andrew Duff, who is a noted authority on the constitutional development of the EU. In his capacity as Parliament's rapporteur on electoral reform, Duff proposes an ambitious package of measures which, he argues, will strengthen the popular legitimacy and effectiveness of the Parliament. Top of Duff's list is the creation, in time for the next elections, of a pan-European constituency electing 25 new MEPs from transnational lists.

Pourquoi le Parlement européen est-il impopulaire ? Comment les députés européens peuvent-ils utiliser leurs pouvoirs afin de renforcer le caractère démocratique de l'Union européenne ? Une réforme du système électoral peut-elle renforcer l'intérêt populaire pour cette assemblée post-nationale unique en son genre ?

Ces questions sont abordées par Andrew Duff, spécialiste confirmé du développement constitutionnel de l'Union européenne, et rapporteur sur la réforme électorale. Il propose un paquet ambitieux de mesures qui, selon lui, sont de nature à renforcer la légitimité et l'efficacité du Parlement européen, avec notamment une mesure prioritaire avant les prochaines élections européennes : la création d'une circonscription paneuropéenne pour laquelle seraient élus 25 députés choisis sur des listes transnationales.

www.notre-europe.eu
e-mail : info@notre-europe.eu

Notre Europe
Thinking a united Europe
Penser l'unité européenne

Notre Europe
Thinking a united Europe
Penser l'unité européenne

Post-national democracy and the reform of the European Parliament

La démocratie post-nationale et la réforme du Parlement européen

Andrew Duff

Policy Paper 42

Policy
42
paper

Post-national democracy and the reform of the European Parliament

La démocratie post-nationale et la réforme du Parlement européen

Andrew Duff

Andrew Duff

Andrew Duff has been spokesman for the Alliance of Liberals and Democrats for Europe (ALDE) on Constitutional Affairs since 1999. He was a member of the Convention on the Charter of Fundamental Rights and the Convention on the Future of Europe. He represented the Parliament in the Intergovernmental Conference on the Treaty of Lisbon. He is currently Parliament's rapporteur on electoral reform.
Duff is President of the Union of European Federalists (UEF) and co-chairs the Federalist Group in the European Parliament.
Among his publications is *Saving the European Union: the Logic of the Lisbon Treaty* (2009).

Andrew Duff est le porte-parole de l'Alliance des Démocrates et des Libéraux pour l'Europe (ADLE) sur les affaires constitutionnelles depuis 1999.
Il fut membre de la Convention sur la Charte des droits fondamentaux et de la Convention sur l'avenir de l'Europe. Il a représenté le Parlement à la conférence intergouvernementale sur le Traité de Lisbonne.
Il est actuellement le rapporteur du Parlement sur la réforme électorale.
Il est également président de l'Union des Fédéralistes européens (UEF) et le co-président de l'intergroupe fédéraliste au Parlement européen.
Il est l'auteur de nombreuses publications dont* Saving the European Union: the Logic of the Lisbon Treaty *(2009).

Notre Europe

Notre Europe *is an independent think tank devoted to European integration. Under the guidance of Jacques Delors, who created Notre Europe in 1996, the association aims to "think a united Europe."*
Our ambition is to contribute to the current public debate by producing analyses and pertinent policy proposals that strive for a closer union of the peoples of Europe. We are equally devoted to promoting the active engagement of citizens and civil society in the process of community construction and the creation of a European public space.

In this vein, the staff of Notre Europe *directs research projects; produces and disseminates analyses in the form of short notes, studies, and articles; and organises public debates and seminars. Its analyses and proposals are concentrated around four themes:*
• *Visions of Europe: The community method, the enlargement and deepening of the EU and the European project as a whole are a work in constant progress. Notre Europe provides in-depth analysis and proposals*

that help find a path through the multitude of Europe's possible futures.

• *European Democracy in Action: Democracy is an everyday priority. Notre Europe believes that European integration is a matter for every citizen, actor of civil society and level of authority within the Union.* Notre Europe *therefore seeks to identify and promote ways of further democratising European governance.*

• *Cooperation, Competition, Solidarity: « Competition that stimulates, co-operation that strengthens, and solidarity that unites ». This, in essence, is the European contract as defined by Jacques Delors. True to this approach,* Notre Europe *explores and promotes innovative solutions in the fields of economic, social and sustainable development policy.*

• *Europe and World Governance: As an original model of governance in an increasingly open world, the European Union has a role to play on the international scene and in matters of world governance.* Notre Europe *seeks to help define this role.*

Notre Europe *aims for complete freedom of thought and works in the spirit of the public good. It is for this reason that all of* Notre Europe*'s publications are available for free from our website, in both French and English: www.notre-europe.eu. Its Presidents have been successively, Jacques Delors (1996-2004), Pascal Lamy (2004-05), and Tommaso Padoa-Schioppa (since November 2005)*

Notre Europe

Notre Europe est un laboratoire de pensée indépendant dédié à l'unité européenne. Sous l'impulsion de Jacques Delors, l'association a l'ambition depuis 1996 de « penser l'unité européenne ».

Elle souhaite contribuer aux débats d'actualité avec le recul de l'analyse et la pertinence des propositions d'action en vue d'une union plus étroite des peuples d'Europe. Elle a également pour objectif de promouvoir l'implication active des citoyens et de la société civile dans le processus de construction communautaire et l'émergence d'un espace public européen.

Dans cette optique, Notre Europe *mène des travaux de recherche, produit et diffuse des analyses sous formes de courtes notes, d'études et d'articles, et organise des rencontres publiques et des séminaires de réflexion. Ses analyses et propositions se concentrent autour de quatre thématiques :*

• *Visions d'Europe : la méthode communautaire, l'approfondissement et l'élargissement de l'Union européenne, le projet européen sont une œuvre en perpétuel mouvement.* Notre Europe *s'efforce de tracer une voie dans la multitude des futurs possibles.*

- *La démocratie européenne en action : la démocratie se construit au quotidien.* Notre Europe *croit que l'intégration européenne concerne tous les citoyens, acteurs de la société civile et niveaux d'autorité dans l'Union et cherche donc à dégager les voies pour renforcer la démocratie européenne.*
- *Coopération, compétition et solidarité : « La compétition qui stimule, la coopération qui renforce et la solidarité qui unit » sont l'essence du contrat européen selon Jacques Delors. Fidèle à cette vision,* Notre Europe *explore et avance des solutions innovantes en matière économique, sociale et de développement durable.*
- *Europe et gouvernance mondiale : modèle original de gouvernance dans un monde de plus en plus ouvert, l'Union européenne a un rôle croissant à jouer sur la scène internationale et pour le développement d'une gouvernance mondiale efficace, que* Notre Europe *contribue à définir.*

Successivement présidée par Jacques Delors (1996-2004), Pascal Lamy (2004-05), et Tommaso Padoa-Schioppa (depuis novembre 2005), Notre Europe *vise une stricte indépendance de pensée et œuvre dans le sens du bien public. C'est pourquoi l'ensemble de ses travaux est accessible gratuitement via son site Internet, en français et en anglais : www.notre-europe.eu.*

Foreword

The next European elections will take place in 2014. Why then focus today on the participation of European citizens on this vote? The answer is simple: if we want to reverse the decline in participation over the last thirty years which paradoxically has taken place at the same time the European Parliament has been steadily gaining power within European institutions, we must act now.

But, above all, the question of the relationship between citizens and European institutions is an issue that deserves better than to be taken up, at best, every five years. The organisation of the European debate at the level of both the Union and of Member states as well as the clarification and the politicisation of European issues are essential to giving life to European democracy on a daily basis.

Much can and should be done to improve the functioning of European political parties, which remain, despite their limitations, the key engines

of democratic debate and citizen choice. *Notre Europe* has published in conjunction with this pamphlet by Andrew Duff, a text by Julian Priestley which discusses key reforms that the parties should undertake in order to prepare to assume full responsibility.

But, changes in the European Parliament itself and in its method of election could also contribute to the improvement of democratic practice in the EU. Andrew Duff's proposals contained in this publication are therefore timely.

These two publications by *Notre Europe* do not, of course, cover all of the subject. Most of their recommendations will likely improve after discussion or development. But they fuel a debate that must take place at the risk of remaining sluggish in the coming years ... until the next election or referendum again – albeit too late – sounds an alarm about the soundness of the European project.

Avant-propos

Les prochaines élections européennes auront lieu en 2014. Pourquoi alors s'intéresser aujourd'hui à la participation des citoyens européens à ce suffrage ? La réponse est simple : si l'on veut inverser la tendance d'une participation en baisse depuis trente ans, alors que paradoxalement le Parlement européen n'a cessé de gagner du pouvoir au sein des institutions européennes, c'est maintenant qu'il faut agir.

Mais surtout la question du lien entre citoyens et institutions européennes mérite mieux que d'être posée, au mieux, tous les cinq ans. L'animation du débat européen tant au niveau de l'Union qu'au sein des Etats membres tout comme la clarification et la politisation des enjeux européens sont indispensables pour faire vivre la démocratie européenne au quotidien.

Beaucoup peut et doit être fait pour améliorer le fonctionnement des partis politiques européens, qui restent, malgré leurs limites, les vecteurs essentiels du débat démocratique et du choix citoyen. *Notre Europe* publie paral-

lèlement à cet essai d'Andrew Duff, un texte de Julian Priestley qui revient sur les réformes essentielles que les partis devraient entreprendre afin de se préparer à assumer pleinement cette responsabilité.

Mais des changements au sein du Parlement européen lui-même et dans son mode d'élection peuvent également contribuer à l'amélioration de la pratique démocratique dans l'Union. Les propositions d'Andrew Duff contenues dans cette publication viennent donc à point nommé.

Ces deux publications de *Notre Europe* n'épuisent pas, bien sûr, le sujet. La plupart des propositions s'enrichiront sans doute après discussion ou approfondissement. Mais elles alimentent un débat qui doit impérativement avoir lieu au risque sinon de rester atone dans les prochaines années… jusqu'à ce qu'une prochaine échéance électorale ou référendaire fasse à nouveau – mais trop tardivement – retentir une sonnette d'alarme sur la solidité du projet européen.

Table of Contents / Table des matières

Post national democracy and the reform of the European Parliament P. 1

Summary **P. 1**
I - The search for popular legitimacy **P. 3**
II - Brought together in an assembly **P. 9**
III - Lisbon and after **P. 21**
IV - Nationality, citizenship and the franchise **P. 35**
V - Building the Convention's agenda **P. 41**
VI - The need for political parties **P. 55**
Annex **P. 65**

La démocratie post-nationale et la réforme du Parlement européen P. 77

Résumé **P. 79**
I - À la recherche d'une légitimité populaire **P. 81**
II - Réunis dans une Assemblée **P. 89**
III - Le traité de Lisbonne et la suite **P. 103**
IV - Nationalité et citoyenneté **P. 117**
V - Établir l'agenda de la Convention **P. 125**
VI - Le besoin des partis politiques **P. 139**
Annexe **P. 149**

Summary

The European Parliament lacks popular legitimacy. Big changes are needed to the way it is elected and composed. Political parties are the key to engaging the EU citizen in democratic politics at the European federal level. A pan-EU constituency electing MEPs from transnational lists should be created in time for the next elections in 2014. Parliament should use its new powers under the Lisbon treaty to summon a Convention to debate this and a range of other issues concerned with parliamentary reform.

I – The search for popular legitimacy

Enemies of the European Union – and there are many – revel in making the accusation that it is 'not democratic'. The European Commission is dismissed as an overweening bureaucracy, distinctly unelected. The European Council and Council of Ministers are held to be distant, secretive cabals. The European Court of Justice is feared to be stuffed with irredeemably activist judges bent on advancing the federalist cause.

Most contempt is reserved for the European Parliament, which is dismissed as an impotent talking shop, filled with political discards. *The Economist*, a classy British weekly aimed at a mid-Atlantic audience, is typical. The European Parliament, it says, 'is the great disappointment of the European project. It is the revenge of the B-team: an assembly led by posturing second-raters dedicated, in their every waking moment, to grabbing new powers at the expense of national governments'. Pan-European democracy is an unbelievable miracle. 'In the real world when democracy gets much beyond the nation-state, it stumbles'.[1]

1. Charlemagne, 'Before the altar of Europe', *The Economist*, 1 July 2010.

Such criticism is the authentic voice of Anglo-Saxon euroscepticism: it takes no account of the inherent frustrations that old, national parliaments now have in coping with contemporary problems which transcend the scope of the so-called nation-state; nor is it informed by a reflection of the present condition, and inevitable complexity, of European integration. After the coming into force of the Treaty of Lisbon on 1 December 2009, accusations that the EU is undemocratic and that the European Parliament is a waste of space and time are even more palpably absurd than they were hitherto. Determined ignorance is a problem. *The Economist*, indeed, famously trashed the constitutional treaty which the EU drafted in 2004 and then, like much of the media, became preoccupied with how the Treaty of Lisbon was to come into force to the almost total neglect of what the document said, meant or would imply for the future of Europe.

Friends of the European Union – who still exist – can and do sustain their vision of a united democratic Europe of a federal type. They are reinvigorated by the Lisbon treaty, and are busy now seeking to implement it fully and quickly. The streamlined procedures and new instruments, the extended competences of the EU and the greater powers of its institutions propel Europe forward. Even in the difficult circumstances caused by the financial crash, the pace of integration has picked up. The EU is likely to emerge strengthened from the economic crisis, exploiting to the full the recent constitutional reforms so loathed by the nationalists.

Yet what federalists cannot seek to deny – and must not ignore – is that the European Parliament, for all its new authority, is still unloved. The emergence of the federal system has been a success of the élite, not the result of popular democratic will. The constitutional set-up of the EU is largely unknown by its citizens; its government is complex and confusing; in a Union of 27 states and 501 million people its decisions are inevitably distant; its small budget means that the EU is not associated in the public mind with the delivery of public goods. The European Union is known more for its law and bureaucracy than for its justice and democracy. Although public opinion admits the potential of the EU to tackle problems its individual member states cannot, the Union has yet to provide that sense of security and prosperity which its citizens deserve. 'Europe' is elsewhere out there; other member states are still more or less 'abroad'; and other EU citizens are not much more than fellow-strangers.

The long and controversial negotiations which led up to Lisbon concentrated almost exclusively on the issues of competences, instruments and powers. The question of how these mooted changes would be received in public opinion, or whether they would in themselves be sufficient to galvanise popular support for the project of European unification, were hardly, if at all, raised – and if raised, they were rather carelessly parked. In the aftermath of the French and Dutch referendums of 2005, the effort to recast the constitutional changes in ways that would be more acceptable to public opinion led to a giant exercise in obscurantism. Unfortunately, therefore, the eventual Treaty of Lisbon lacks some of the focus and clarity of its spurned predecessor, the constitutional treaty.

Under the terms of the new treaty, nevertheless, Parliament still gains impressive, even dramatic new powers in the budgetary, legislative and constitutional fields. Lisbon effects a remarkable shift of the inter-institutional balance of power in favour of the Parliament, and it behoves Members of the European Parliament now to live up to the large authority vested in them. Already in the one year since the entry into force of Lisbon, Parliament has asserted itself in the constitutional hierarchy of the European Union. Its own dynamic of party politics has been useful in brokering deals that have eluded the government ministers and officials in the Council. MEPs subject the European Commission to much more rigorous scrutiny than ever before. Parliament is using its new Lisbon powers with a confidence born of the certainty that, as the Treaty itself has it:

'*The functioning of the Union shall be founded on representative democracy. Citizens are directly represented at Union level in the European Parliament. Every citizen shall have the right to participate in the democratic life of the Union. Decisions shall be taken as openly and as closely as possible to the citizen*'.[2]

Changing the rules of the game

Critical to the development of the European Parliament is its new right under Lisbon to initiate a revision of the EU treaties and, in doing so, to summon a constitutional Convention. Member states have thus been deprived of their unique power of treaty amendment. The national government veto on final treaty amendments is maintained, of course, but the ordinary procedure to revise an EU treaty now pitches the representatives of all the national prime ministers into the crucible of a Convention where they must sit with MEPs, national MPs and the European Commission to debate – in public – the merits and demerits of treaty change. Every future Intergovernmental Conference (IGC) will be prepared in and by a Convention in which the European Parliament will of necessity have to be part of the consensus. To the evident distress of eurosceptics everywhere, 'red lines' are no longer wholly the preserve of national governments. The rules of the constitutional game have changed.

Parliament knows that it must use its new constitutive powers with skill and caution. Having made the best use of its chances in the process from Laeken to Lisbon, Parliament is now complicit in the Lisbon settlement. Opening up once again the treaty package deal to further revision carries risks for the Parliament, as for the other institutions. But MEPs should not reject the prospect of further political reform if they care about the long-term health of Europe's emerging post-national democracy.

2. Article 10(1-3) Treaty on European Union as revised by Lisbon.

Parliament is indubitably legitimate in statutory terms. But not even its best friend (this author) could claim that it enjoys a popular legitimacy. Regular Eurobarometer polls suggest that Parliament is fairly respected by a majority of public opinion, but hardly loved.[3] And its electorate remain largely ignorant about what Parliament does, or is supposed to do, and who it is that they have sent there to represent them, or exactly how it is they were sent.

This gulf of comprehension may be only a transitory phenomenon as the suddenly more powerful Parliament settles in. But misunderstanding governance arrangements matters a lot at a time when the government of the day is raising the force and number of its laws and executive decisions across a much wider spectrum of public policy. Good governance is not only legal but rational: well-governed people will know why things are as they are, accepting the system of governance for the general good while reserving the right to be critical of the actual government.

After decades, even centuries, the governance of Europe's democratic states is broadly trusted. Although individual policies of European governments can be and are hotly contested, the systems of state government are broadly consensual. Governance of the European Union, on the other hand, has yet to achieve this state of grace. If this basic lack of trust is not somehow corrected, especially as the EU begins to impinge more directly on to the economic lives of the citizen and the security of European society, there are dangers for democracy itself.

The Treaty of Lisbon provides some opportunities to address this democratic problem. Some, such as the European Citizens' Initiative, are beyond the scope of this pamphlet. What concerns us here is the future development of the European Parliament – the way it will use its powers, its represen-

3. According to regular Eurobarometer polls, just more than half the public trust the European Parliament – slightly more than trust the Commission or Council.

tative capability, its composition, its political parties. Complacency about the lack of popular legitimacy would be a big mistake. The democratic unification of Europe may very well fail to materialise without a reformed and more popular European Parliament. And unless the idea of a united Europe can grow deeper roots within political society, the forces of nationalism may well return with a vengeance.

The place to first combat such reaction is in a new Convention dedicated specifically to the cause of parliamentary reform. One of the key items on the agenda of the Convention must be the development of European level political parties to act as the channel of communication, representation and protest between the citizen and the supranational powers that be. Without political parties there can be little hope of engaging the European citizen in the electoral politics of the European Parliament. And the Parliament will not fulfil its enormous potential as the first ever directly elected multi-national assembly without political parties to reflect and amplify the politics of the House on to a larger popular canvas.

We argue below that the crucial reform is to supplement the present electoral procedure with a pan-EU constituency for which MEPs would be elected from transnational lists. This should be possible to execute in time for the next elections to the Parliament in 2014. Yet the road to parliamentary reform, via a new Convention and IGC, is challenging. It is useful to start with a look at where the European Parliament has come from.

II – Brought together in an assembly

A European Parliament directly elected by universal suffrage is a key feature of the constitutional order of the European Union. As long ago as 1951, Article 20 of the Treaty of Paris on the European Coal and Steel Community (ECSC) provided for an Assembly consisting of 'representatives of the peoples of the States brought together in the Community'. Article 21(3) said:

The Assembly shall draw up proposals for elections by direct universal suffrage in accordance with a uniform procedure in all Member States.
The Council shall, acting unanimously, lay down the appropriate provisions, which it shall recommend to Member States for adoption in accordance with their constitutional requirements.

This same provision was adopted by Article 138(3) of the Treaty of Rome (1957) which established the European Economic Community.[4]

The Common Assembly of the ECSC urged implementation of the provision as early as 1954.[5] In 1960 the European Parliamentary Assembly drafted a Convention on the introduction of direct elections which it submitted to the Council for consideration.[6] No progress was made on the matter, however, until the summit meeting at The Hague in December 1969 re-established the item on the Council's agenda. By that stage, the term 'Assembly' had been dropped in favour of 'Parliament'.

The Vedel Report (1972), mandated by the European Commission, recommended early implementation of the Treaty provision with respect to direct elections.[7] Vedel suggested that the term 'uniform electoral procedure' should not necessarily be taken to mean that complete uniformity of electoral system had to be achieved at one step: the Parliament could move towards a single electoral law once it had won extra legitimacy on the strength of its first direct election.

In December 1974, meeting in Paris under the chairmanship of Valéry Giscard d'Estaing, the heads of government took the decision in principle to proceed with direct elections 'as soon as possible… at any time in or after 1978'.[8] At the same time, the leaders decided to transform their own ad hoc summit meetings into the formal European Council, thereby complementing a stronger Parliament with a stronger executive.

4. Also Article 108 (3) of the Euratom Treaty.
5. Teitgen Report, Committee for Political Affairs and External Relations, Document Nr. 5 1954/1955 and Common Assembly Resolution of 2 December 1954 concerning the powers of the Common Assembly and their use; ECSC, OJ of 11-12-1954.
6. Dehousse Report, OJ 37, 2-6-1960.
7. *Report of the Working Party examining the problem of the Enlargement of the Powers of the European Parliament*, Bulletin of the European Communities, Supplement 4/72.
8. Paragraph 12 of the Communiqué of the heads of government, Paris, 9-10 December 1974. The UK and Denmark reserved their positions. The decision was confirmed by the European Council in Rome the following December.

The European Parliament had already set to work to revisit its draft Convention of 1960. The Patijn Report proposed a directly elected Parliament with a five year mandate.[9] National electoral systems would apply in the first instance but for a transitional period only, pending the introduction of a more uniform electoral system, presumed to be ready in time for the second elections. Polling would take place across the Community within the same three days. Dual parliamentary mandates would be permitted but not encouraged. A list was agreed of the offices at EC level deemed incompatible with a European Parliamentary mandate. 355 seats (for the then nine States) would be distributed on a proportional basis, as follows: Germany 71, UK 67, Italy 66, France 65, Netherlands 27, Belgium 23, Denmark 17, Ireland 13, Luxembourg 6. The privileges and immunities of directly-elected MEPs would be those of their national equivalents. National discretion would also apply with respect to the eligible age of electors and candidates, the filling of vacancies, the rules for political parties, and MEPs' terms and conditions. Pending the entry into force of the uniform electoral procedure, Parliament would rule on the verification of the credentials of Members according to their respective national rules.

The Patijn Report proved to be sufficiently pragmatic for the States to take it as the basis for negotiation in the Council. The big stumbling block to an agreement continued to be the British government's refusal to adopt an electoral system of a proportional type whereby seats won in the European Parliament would broadly match the votes cast in the ballot box. Although the lack of a uniform electoral procedure was the cause of great frustration at the time, in retrospect Parliament was surely right to concentrate on getting direct elections introduced in the first place and to postpone the perfection of the system until later.

9. Patijn Report, adopted on 14 January 1975; OJ C 32, 11-2-1975.

Direct elections at last

On 20 September 1976 the Council reached agreement on an Act concerning the election of the representatives of the European Parliament by direct universal suffrage. The Act, which has the status of primary law and which required ratification by each Member State, was annexed to a Decision.[10]

The Council established a chamber of 410 deputies (for the then nine States), with the four largest States enjoying an equal number of seats. While the objective of a future uniform electoral procedure was repeated, no timetable was set for its accomplishment. Voting was to take place between Thursday and Sunday. Pending the emergence of a uniform electoral procedure, the verification by Parliament of the credentials of those elected would take note of the official results declared in and by each Member State. A conciliation procedure was established with the Parliament to iron out the details.[11] After a certain delay, the first elections to the European Parliament took place in June 1979. All changed utterly – if slowly.

The newly elected Parliament soon addressed the matter of turning the 1976 Act into a uniform electoral procedure. The drafting of the Seitlinger Report focussed on the issue of extending proportional representation.[12] It proposed multi-member constituencies of between three and fifteen MEPs, with seats allocated by the D'Hondt system, and allowed for the possibility of preferential voting for individual candidates within lists. It noted that there could be deviation from the norm on the grounds of 'special geographical or ethnic factors'. Seitlinger also sought to insist that nationals of one Member State resident in another for more than five years should be given the right to vote in their country of residence. It was proposed that polling be reduced to two days (Sunday and Monday). However, in view of the general political situation in the Community, coupled with continuing British refusal to abandon its simple majority system in single member constituencies, no progress was possible in the Council.

A similar fate awaited Reinhold Bocklet, appointed rapporteur on the matter in the next mandate, 1984-89. His efforts foundered on the obstacle of the British. Ingenuity was not able to marry proportional and non-proportional electoral systems within a framework which could credibly be called 'uniform' and which, at the same time, would induce a consensus within either Parliament or Council.

The fall of the Berlin Wall and the integration of East Germany into the Community necessitated a review of the number of German deputies in the European Parliament. After the 1989 elections (in the then twelve States), Karel De Gucht was appointed rapporteur on the dossier. He successfully produced two 'interim reports' which pushed things along. In the first, De Gucht repeated Parliament's earlier proposal for the use of D'Hondt.[13] Concerned about declining turnout in 1984 and 1989, he introduced to the debate the question of how the campaign for the European Parliamentary elections should be run and financed.

In his second report, De Gucht proposed that the unified Germany's number of seats should rise to 99, leaving France, Italy and the UK with 87 each.[14] Finally, De Gucht proposed a top-up system whereby two-thirds of the British seats could be elected by simple majority in single member constituencies, but the remaining third would be distributed proportionately to the total vote of each party. Predictably, however, Margaret Thatcher's government was entirely unmoved by the European Parliament's proposal.

10. Council Decision 76/787/ECSC, EEC, EURATOM; OJ L 278, 8-10.-976.
11. The UK and Denmark annexed declarations concerning their overseas territories; and Germany another with respect to Berlin.
12. Seitlinger Report, adopted on 10 March 1982 by 158 votes to 77 with 27 abstentions; OJ C 87, 5-4-1982. Yet see the critical Opinion of the Legal Affairs Committee (rapporteur D'Angelosante).
13. De Gucht Report, adopted 10 October 1991 by 150 to 26 with 30 abstentions; OJ C 280, 28-10-1991.
14. De Gucht Report, adopted 10 March 1993 by 207 to 79 with 19 abstentions; OJ C 115, 26-4-1993.

The citizen-elector

Despite Mrs Thatcher, the Treaty of Maastricht (1992) made some bold advances in the area of European Union citizenship. The Spanish and German governments were particularly keen to advance the federalist concept of EU citizen by giving him or her electoral rights. Article 8b(2) laid down that:

... [E]very citizen of the Union residing in a Member State of which he is not a national shall have the right to vote and to stand as a candidate in elections to the European Parliament in the Member State in which he resides, under the same conditions as nationals of that State. This right shall be exercised subject to detailed arrangements adopted by the Council, acting unanimously on a proposal from the Commission and after consulting the European Parliament; these arrangements may provide for derogations where warranted by problems specific to a Member State.[15]

Helpfully, this provided the legal base for measures to stimulate transnational electoral politics and increase civic participation.

At the same time, the Treaty of Maastricht amended Article 138 of the Treaty of Rome to give to the Parliament the right of assent to the Council's proposal for a uniform electoral procedure. It also introduced a new Article 138a which established that:

Political parties at European level are important as a factor for integration within the Union. They contribute to forming a European awareness and to expressing the political will of the citizens of the Union.

EU citizenship was given a fresh boost by the Treaty of Amsterdam, signed in 1997. The victory of Tony Blair in the British general election of May

15. Later Article 19(2) of the Treaty establishing the European Community (TEC). The Treaty of Maastricht necessitated a revision of the 1976 Act, in Council Decision 93/81; OJ L 33, 9-2-1993.

that year had an immediate (if fairly short-lived) effect on British EU policy which allowed agreement to be reached at Amsterdam.

As far as the European Parliament was concerned, Amsterdam capped its size at 700 – with 99 for Germany and 87 each for France, Italy and the United Kingdom.[16] It then added a new, cryptic clause, as follows:

In the event of amendments to this paragraph, the number of representatives elected in each Member State must ensure appropriate representation of the peoples of the States brought together in the Community.

Amsterdam established that the term of office of the Parliament is five years.[17] And the new Treaty amended the former Article 138(3), as follows:

The European Parliament shall draw up a proposal for elections by direct universal suffrage in accordance with a uniform electoral procedure in all Member States ***or in accordance with principles common to all Member States****.*[18]

This revision reflected the more pragmatic approach of the Parliament as articulated in the De Gucht Report. In particular, the change would allow the Irish to continue to use the Single Transferable Vote (STV) instead of a largest average list system.

Lastly, a new Article 190(5) was usefully added by the Treaty of Amsterdam:

The European Parliament shall, after seeking an opinion from the Commission and with the approval of the Council acting unanimously, lay down the regulations and general conditions governing the performance of the duties of its Members.

16. Article 138(2), subsequently Article 190(2).
17. This, which became Article 190(3), simply codified the 1976 Act.
18. Author's emphasis.

Proportional representation at last

Immediately after the signing of the Treaty of Amsterdam in 1997, the Committee on Institutional Affairs appointed Parliamentary Vice-President Georgios Anastassopoulos as its rapporteur on the electoral procedure. His task was to see whether a new proposal could be agreed on the basis of the revised Article 190(4), that is, whether '*principles common to all Member States*' offered a better basis for uniformity than '*a uniform electoral procedure in all Member States*'.

Anastassopoulos found a 'very broad consensus' among states on a number of common principles, including, not least, proportional representation. He dropped the idea of trying to craft territorial constituencies in a uniform manner, but insisted on their creation in states with more than 20 million inhabitants. Notably, he raised the question of whether a portion of seats – he proposed ten per cent – could be distributed proportionately from transnational (gender balanced) lists as from the 2009 elections. National thresholds should remain optional. Preferential voting should be encouraged as a stimulus to turnout. Dual parliamentary mandates would be banned. He proposed bringing the elections forward from June to May (in order to avoid summer holidays in northern states), and to truncate the time for polling itself to two days maximum. The far-reaching Anastassopoulos Report was adopted by Parliament on 15 July 1998 by 355 votes to 146 with 39 abstentions.[19]

Helped by the pragmatic efforts of the European Parliament, the newly elected Labour government in the UK, assisted on this matter by the Liberal Democrats, finally broke the logjam over the electoral system. For the 1999 elections a closed list system of regional proportional representation was at last introduced to Great Britain.[20] Similar reforms were made in France in time for the 2004 elections.

The normalisation of Proportional Representation across the Union allowed the Council, in 2002, to modify the 1976 Act. Proportional Representation was codified in a way that allowed explicitly for the options of STV and preferential voting. Regional or territorial constituencies were permitted and a threshold fixed for seats to be allocated at 5 per cent of the total vote. The dual mandate between European and national parliamentarians was phased out, and national law was allowed to apply to the withdrawal of mandates and the filling of vacancies.[21] The bolder proposals of the Parliament's Anastassopoulos Report, however, were not adopted by the Council.[22]

Nice, Laeken and the Convention

The European Parliament had not raised the matter of its electoral procedure at the Intergovernmental Conference which led up to the Treaty of Nice in December 2000. Instead, the closing stages of the Nice IGC were marked by a bruising row between the States over the redistribution of seats in the Parliament triggered by the prospect of impending enlargement.

After an unseemly squabble, the size of the House for 2004-09 (for the then twenty-five States) was to grow to 732 seats: Germany retained 99; France, Italy and the UK maintained parity with each other but dropped dramatically from 87 to 78 seats; Spain and Poland had 54 each. (Later, upon

19. OJ C 292, 21-9-1998; Parliament's resolution is reproduced in Annex I.

20. Northern Ireland had enjoyed STV since 1979 because of the overwhelming need to reflect minority opinion in the province. In 1999 10 Liberal Democrats, 2 Greens, 2 Plaid Cymru and 3 UKIP MEPs were elected to the Parliament, witness to the importance of proportional representation to the legitimation of the European Parliament.
21. Council Decision of 25 June 2002 and 23 September 2002 amending the Act concerning the election of the representatives of the European Parliament by direct universal suffrage; OJ L 283, 21-10-2002.
22. For a full account, see Dr George N. Anastassopoulos *The Debate on the System of Electing the Members of the European Parliament*, foreword by Professor Dimitris Th. Tsatsos MEP, Athens & Brussels, 2002.

the accession of Bulgaria and Romania, it was agreed that from 2009 there would be 736 seats: again Germany retained 99, France, Italy and the UK fell further to 72 each, Spain and Poland to 50.)

The Treaty of Nice modified Article 190(5) to allow a Members' Statute to be agreed in the Council by QMV, although tax matters were still subject to unanimity. An amendment was made to Article 191 to create a legal base for the creation of a Statute for European political parties. The Council was empowered to lay down regulations governing European parties and particularly their financing, in co-decision with the Parliament.

On the road to recovery from the disappointment of the Nice treaty, the European Council agreed the Laeken Declaration in December 2001 and established the Convention on the Future of Europe under the presidency of M. Giscard d'Estaing. Laeken posed various pertinent questions about the future role of the European Parliament:

'*Should the role of the European Parliament be strengthened? Should we extend the right of codecision or not? Should the way in which we elect the members of the European Parliament be reviewed? Should a European electoral constituency be created, or should constituencies continue to be determined nationally? Can the two systems be combined?*'

When the constitutional Convention discussed these questions, however, it must be admitted that Parliament's electoral system took a lower order of priority to those questions about the powers of the Parliament and its place in the inter-institutional balance.

The Convention proposed, sensibly enough, that the electoral system should be subject to a law or framework law of the Council, acting unanimously on a proposal from and with the consent of the Parliament.[23] As far as the shape of the Parliament was concerned, the Convention proposed that the European Council should take a decision, by unanimity, on a proposal from and with the consent of Parliament. The size was capped at 736. '*Representation of European citizens shall be degressively proportional, with a minimum threshold of four members per Member State*.'[24] Furthermore, the Charter of Fundamental Rights was to become mandatory, Article 39 of which set out the right of every citizen to vote or stand in the European Parliamentary elections in the Member State in which he or she resided, under the same conditions as nationals of that State.

The IGC of 2003-04 which followed up the work of the Convention made no change in the procedures but adapted the relevant clause (Article I-20(2)) to read as follows:

The European Parliament shall be composed of representatives of the Union's citizens. They shall not exceed 750 in number. Representation of citizens shall be degressively proportional, with a minimum threshold of six members per Member State. No Member State shall be allocated more than 96 seats.

This was rather similar to a proposal made by Germany at the time of Maastricht, but at that stage rejected. It has been suggested that the significance of the change of the historic wording – from '*representatives … of the peoples of the States brought together in the Community*' to '*representatives of the Union's citizens*' was lost on some observers. Although the term 'peoples' is not thought to have any precise legal meaning in treaty terms, the change to 'citizens' was not accidental: indeed, the elevation of the EU citizen was accentuated elsewhere in the constitutional treaty.[25]

23. Article III-232 of the Draft Treaty establishing a Constitution for Europe (2003).
24. Article I-19(2) of the Draft Treaty establishing a Constitution for Europe (2003).
25. Notably, Article I-45(2) which said that '*Citizens are directly represented at Union level in the European Parliament*', (later replicated by the Treaty of Lisbon in Article 10(2) of the Treaty on European Union).

And representatives of the Parliament in the Convention and at the subsequent IGCs were hopeful that the change would encourage the further development of transnational politics, leading to a more popular recognition of the post-national political space. But progress was again stymied when the French and Dutch voted against the constitutional treaty in their referendums in mid 2005.

III – Lisbon and after

The recent story of the 'period of reflection' and the negotiation of the Treaty of Lisbon is more familiar. At the Intergovernmental Conference in 2007 which succeeded in relaunching the constitutional process, the European Parliament did not choose, for reasons of expediency, either to press the case for a uniform electoral procedure or, as had at one time been mooted, to insist on a reform of the privileges and immunities regime.

Away from the formal treaty negotiations, however, there was important progress. The first Statute for European political parties was delivered in 2003, extended to party political foundations in 2007.[26] Likewise, the Statute for Members of the European Parliament was at last agreed in 2005.[27] Neither of these Statutes, however, is truly fit for long-term

26. Respectively, Regulation (EC) No 2004/2003 of the European Parliament and of the Council of 4 November 2003 on the regulations governing political parties at European level and the rules regarding their funding; OJ L 297, 15-11-2003; and Regulation (EC) No 1524/2007 of 18 December 2007; OJ L 343, 27-12-2007.
27. Decision of the European Parliament of 28 September 2005 adopting the Statute for Members of the European Parliament (2005/684/EC, Euratom), OJ L 262, 7-10-2005.

purpose: European political parties are under strange constraints which effectively prohibit them from electioneering, and MEPs are still subject to many national (and therefore contradictory) immunity rules.

While the matter of the electoral procedure was not raised during the Lisbon renegotiation of the constitutional treaty, an intense controversy broke out concerning the proposal to redistribute seats for the Parliament to be elected in 2009. Parliament fulfilled the request of the European Council of June 2007 to make a proposal for the redistribution of seats. Parliament succeeded, in the Lamassoure-Severin Report (2007), in convincingly defining how the principle of degressive proportionality should be applied in practice, thus:

'*The ratio between the population and the number of seats of each Member State must vary in relation to their respective populations in such a way that each Member from a more populous Member State represents more citizens than each Member from a less populous Member State and conversely, but also that no less populous Member State has more seats than a more populous Member State*'.[28]

However, one State, Italy, objected to the proposal, consequent on the above, to give it 72 seats compared with the UK (73) and France (74). In the last minutes of the IGC a compromise was reached which raised the size of the Parliament to 751 that is, 750 plus its President – and the extra seat was given to Italy. Unfortunately, however, this arrangement breached the strict application of the principle of degressive proportionality (as just defined by Parliament), because an Italian MEP represents fewer people than a Spanish colleague, despite the fact that Spain is less populous than Italy.[29] Notwithstanding this lapse from purity, the Lamassoure-Severin definition of degressive proportionality has been accepted, at least in theory, not only by Parliament but also by Council.

After the little drama over parliamentary seats, the Treaty of Lisbon was finally ready to be signed on 13 December 2007. It entered into force, albeit eleven months late, on 1 December 2009. It made definitive changes to the status of Parliament.

Article 14 of the new Treaty on European Union, as revised by Lisbon, reads as follows:

1. The European Parliament shall, jointly with the Council, exercise legislative and budgetary functions. It shall exercise functions of political control and consultation as laid down in the Treaties. It shall elect the President of the Commission.
2. The European Parliament shall be composed of representatives of the Union's citizens. They shall not exceed 750 in number, plus the President. Representation of citizens shall be degressively proportional, with a minimum threshold of six members per Member State. No Member State shall be allocated more than 96 seats.
The European Council shall adopt by unanimity, on the initiative of the European Parliament and with its consent, a decision establishing the composition of the European Parliament, respecting the principles referred to in the first subparagraph.
3. The members of the European Parliament shall be elected for a term of five years by direct universal suffrage in a free and secret ballot.
4. The European Parliament shall elect its President and its officers from among its members.

28. From paragraph 6 of the Lamassoure-Severin Report, adopted 11 October 2007 by 378 votes in favour to 154 against, with 109 abstentions; OJ C 227 E, 4-9-2008.
29. The political agreement on the redistribution of seats was confirmed by the European Council on 14 December 2007 (paragraph 5 of the Presidency Conclusions).

Article 223 of the Treaty on the Functioning of the European Union reads as follows:

1. The European Parliament shall draw up a proposal to lay down the provisions necessary for the election of its members by direct universal suffrage in accordance with a uniform procedure in all Member States or in accordance with principles common to all Member States.
The Council, acting unanimously in accordance with a special legislative procedure and after obtaining the consent of the European Parliament, which shall act by a majority of its component members, shall lay down the necessary provisions. These provisions shall enter into force following their approval by the Member States in accordance with their respective constitutional requirements.
2. The European Parliament, acting by means of regulations on its own initiative in accordance with a special legislative procedure, after seeking an opinion from the Commission and with the approval of the Council acting by a qualified majority, shall lay down the regulations and general conditions governing the performance of the duties of its Members. All rules or conditions relating to the taxation of Members or former Members shall require unanimity within the Council.

After the entry into force of Lisbon, Parliament has determined to try once again for electoral reform. This involves, among other things, the revision of the 1976 Act on direct elections to the European Parliament – but also the first opportunity for Parliament to exercise its new-found right to summon a constitutional Convention. Twelve years after Parliament last visited the dossier with the Anastassopoulos Report, and a good four years before any practicable reform of the electoral procedure would be brought into force (in 2014), this indeed seems a good time to initiate further reform.

The quest for degressive proportionality

Because the Treaty of Lisbon was not yet in force, the June 2009 elections were fought on the basis of the Treaty of Nice – that is, 736 seats within a range of five to 99 seats per Member State. In order to implement Lisbon, it has been agreed to add the 18 extra MEPs as foreseen in the treaty. An IGC was held in June 2010, with Parliament's connivance, to give effect to this adjustment (under which Spain will gain four seats, Austria, France and Sweden two each, with one each for Bulgaria, Italy, Holland, Latvia, Malta, Poland, Slovenia and UK).[30] Under this transitional arrangement, Germany keeps its extra three MEPs elected in 2009 until 2014, so the total size of the House will be 754 once the treaty change has been ratified in all States and the patient eighteen can take their seats.

There will in any case have to be a complete redistribution of seats agreed before the 2014 elections to take into account the provisions of the Lisbon treaty with regard to degressive proportionality, demographic change and the probable accession of Croatia and Iceland to the Union.[31]

The principle of degressive proportionality is an elegant federalist concept according to which the interests of smaller minorities are protected by awarding the less populous states relatively higher representation than the more populous states. Despite the agreement of the European Council in December 2007 to accept the Parliament's Lamassoure-Severin proposal, the principle of degressive proportionality has yet to be either legislated for or applied in practice. In the 2004 Parliament, there were ten States which had too many or too few MEPs. In the present Parliament, elected in June 2009, there are nine. Even after the admission of the 18 extra 'Lisbon' MEPs, there will remain five 'transgressions'.

30. Opinion of 6 May 2010 on Draft Protocol amending Protocol No 36 on transitional provisions concerning the composition of the European Parliament for the rest of the 2009-2014 parliamentary term (P7_TA(2010)0148).
31. In the event that a State joins the EU during the term of the 2009-14 Parliament, its seats will be added temporarily to the 751, as per the precedent of Bulgaria and Romania in 2005.

Distribution of seats in the European Parliament (2009-2014)

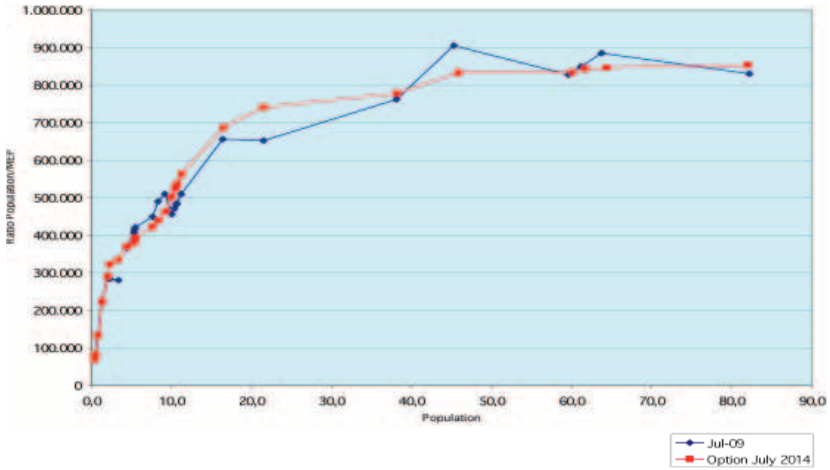
State	Population 2008 *	% of EU-27 population	MEPs July 2009	Population/MEP July 2009 §	MEPs + 18	MEPs + 18 Population/MEP	Population 2010 *	% of EU-28 population	Option MEPs July 2014	Option Population/ MEP
Germany	82.218	16.53%	99	830,483	99	830,483	81.802	16.17%	96	852,107
France	63.753	12.82%	72	885,460	74	861,528	64.714	12.79%	76	851,497
United Kingdom	61.186	12.30%	72	849,806	73	838,164	62.008	12.26%	73	849,425
Italy	59.619	11.98%	72	828,046	73	816,703	60.340	11.93%	72	838,060
Spain	45.283	9.10%	50	905,666	54	838,580	45.989	9.09%	55	836,164
Poland	38.116	7.66%	50	762,312	51	747,365	38.167	7.55%	49	778,925
Romania	21.529	4.33%	33	652,382	33	652,382	21.462	4.24%	29	740,075
Netherlands	16.405	3.30%	25	656,216	26	630,977	16.578	3.28%	24	690,734
Greece	11.214	2.25%	22	509,718	22	509,718	11.295	2.23%	20	564,750
Belgium	10.667	2.14%	22	484,859	22	484,859	10.827	2.14%	20	541,350
Portugal	10.618	2.13%	22	482,618	22	482,618	10.638	2.10%	20	531,886
Czech Rep.	10.381	2.09%	22	471,868	22	471,868	10.507	2.08%	20	525,341
Hungary	10.045	2.02%	22	456,609	22	456,609	10.013	1.98%	20	500,650
Sweden	9.183	1.85%	18	510,161	20	459,145	9.341	1.85%	20	467,034
Austria	8.332	1.67%	17	490,112	19	438,521	8.375	1.66%	19	440,805
Bulgaria	7.640	1.54%	17	449,424	18	424,456	7.564	1.50%	18	420,206
Denmark	5.476	1.10%	13	421,215	13	421,215	5.535	1.09%	14	395,338
Slovakia	5.401	1.09%	13	415,462	13	415,462	5.425	1.07%	14	387,495
Finland	5.301	1.07%	13	407,769	13	407,769	5.351	1.06%	14	382,245
Ireland	4.401	0.88%	12	366,775	12	366,775	4.456	0.88%	12	371,315
Croatia							4.435	0.88%	12	369,588
Lithuania	3.366	0.68%	12	280,533	12	280,533	3.329	0.66%	10	332,904
Latvia	2.271	0.46%	8	283,863	9	252,322	2.248	0.44%	7	321,196
Slovenia	2.026	0.41%	7	289,414	8	253,238	2.047	0.40%	7	292,425
Estonia	1.341	0.27%	6	223,483	6	223,483	1.340	0.26%	6	223,355
Cyprus	0.789	0.16%	6	131,550	6	131,550	0.798	0.16%	6	133,008

Luxembourg	0.484	0.10%	6	80,633	6	80,633	0.502	0.10%	6	83,678
Malta	0.410	0.08%	5	82,060	6	68,383	0.413	0.08%	6	68,828
Iceland							0.318	0.06%	6	52,938
EU	**497.456**	**100.00%**	**736**	**675,891**	**754**	**659,755**	**505.817**	**100.00%**	**751**	**673,524**

*** Millions of total resident population as per Eurostat August 2010.**

§ Shaded fields indicate where degressive proportionality is not achieved

EP SEATS DEGRESSIVE PROPORTIONALITY



It is important to recognise that the present 'system' for the distribution of seats is really no more than a political fix – and one that is constantly unstable. One obvious destabilising factor is that Germany has a rapidly declining population and that the gap between it, on the one hand, and France, the UK and Italy, on the other, with rising populations, will narrow over the coming decades. If Germany remains with the maximum number of seats (96) despite its falling population, the next most populous states will have to be given a much larger number of seats than at present – in effect reversing the decision of Nice in 2000. Such an outcome will severely prejudice the interests of the smaller, yet medium-sized States, thus jeopardising the possibility of agreeing on a fair application of the principle of degressive proportionality. The treaty, at least, says that no State shall be allocated more than 96 seats, not that the largest should always have 96. This opens up the option of steadily reducing Germany's tally to reflect its declining population and to make room for the rise of the rest.[32]

32. Article 14(2) TEU.

At the bottom end of the scale, however, there is no such flexibility: six seats is the basic threshold under the terms of the Lisbon treaty – although it is interesting to recall that the Convention on the Future of Europe suggested that the minimum be four. A radical approach to the reform of the composition of the Parliament would once again open up the debate about the threshold and ceiling. It may, for example, be wise to reduce the minimum to five seats for countries with populations of below half a million.

Under the present regime, however, Croatia, with a population of 4.4 million will probably have 11 MEPs and Iceland with 0.3 million, will have six. Over the next two decades prospective accession states include the six countries of the Western Balkans with a combined total population of under 20 million. Turkey, with 72.5 million, is another matter altogether. So the combination of enlargement and demographic change presents a formidable challenge to the continuation of the present arrangements. Unless an alternative solution is found, there will be intense political bartering between the States before the composition of the 2014 Parliament can be agreed. The problem of fitting everyone in fairly beneath the ceiling of 751 according to the principle of degressive proportionality lies directly at the door of Parliament which, under Lisbon, acquires the right (and the duty) to initiate any change in the composition of the House during each mandate.

To other nationalities there might seem to be a lot of Germans in the European Parliament. Yet the fact that Germans are disproportionately under-represented in the European Parliament formed part of the motivation of the plaintiffs who brought a case against the Lisbon treaty to the German Federal Constitutional Court. In its famous judgment of June 2009, the *Bundesverfassungsgericht* concluded, after a diverting discussion of the merits of degressive proportionality, that the system as proposed in the treaty is acceptable only because the EU falls short of being a federal state. The Federal Constitutional Court found that, in spite of the Union's pretensions to European citizenship, the European Parliament is in fact made up of national contingents.

The Court could not but observe that one German MEP represents ten times as many people as a Maltese MEP. Unlike the Bundestag, therefore, the European Parliament is not an assembly of equals. Nor is it the supreme authority of the European sovereign people. Members of the European Parliament (and especially German ones) help the Union to be democratically accountable, but the Union's true legitimacy arises from its being anchored in the national democracies of the Member States. Germany's representation elsewhere in the Union's governance system – Commission, European Council, Council of Ministers and Court of Justice compensates for what might in other circumstances be considered its unfair treatment in the Parliament. Moreover, the Treaty contains optional instruments of transnational participatory democracy, such as the citizens' initiative, which usefully complement the role of MEPs.[33]

The Lisbon judgment of the Karlsruhe Court remains controversial, not least in that it seeks to arrogate to itself powers to judge *ultra vires* matters of EU competence, thus threatening the authority of the European Court of Justice. One does not have to accept its reasoning, however, to take note of the sensitivity of the issue of how the European Parliament is to be composed in the future. At the very least, now that the Lisbon is in force, it will be essential for the decision on the future composition of Parliament to apply scrupulously the principle of degressive proportionality if unseemly litigation in the German courts is to be avoided.

Mathematics to the rescue?

The time has come to look seriously at arriving at a mathematical formula for the future distribution of seats between the States which will respect the treaty criteria of threshold, ceiling and degressive proportionality and which will prove to be durable, transparent and impartial to politics.[34] There are several options.

It is obvious that the political feasibility of agreeing on a technical formula presupposes developing a consensus among mathematicians about the optimum methodology. It stands to reason that a mathematical formula will have more chance of being accepted by the politicians if its deviation from the current disposition produces more winners than losers.[35] But more work needs to be done on this issue, involving political scientists as well as mathematicians: Parliament and the Convention should commission such an enquiry as soon as possible.

33. Federal Constitutional Court Judgment of 30 June 2009, especially paragraphs 279-297; http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/es20090630_2bve000208en.html

34. See, for example, Henri Theil and Linus Schrage, 'The Apportionment Problem and the European Parliament' in *European Economic Review* 9 (1977); Karol Zyczkowski and Wojciech Slomczynski, 'Voting in the European Union: the square root system of Penrose and a critical point', Jagielonian University, Krakow, May 2004; and Victoriano Ramirez et al, 'Degressively Proportional Methods for the Allotment of the European Parliament Seats Amongst the EU Member States' in *Mathematics and Democracy*, Springer, Berlin 2006.

35. Richard Rose and Patrick Bernhagen, 'Inequality in the Representation of Citizens in the European Parliament', Studies in *Public Policy* 472, University of Aberdeen, 2010.

IV – Nationality, citizenship and the franchise

The Italian protest, launched at the Lisbon IGC, about the number of its seats in the Parliament after 2009 was based, in part, on the claim that the new treaty would shift the basis on which Parliament should be composed from that of population to that of citizens. The two are different, of course, especially in those countries, such as Italy, which have been more reluctant to naturalise their immigrants than others, as well as those, such as Estonia and Latvia, which decline to give citizenship rights to their large (Russian) minorities.

The EU's official body for collecting and verifying statistics is Eurostat. According to Eurostat, it is impossible to be precise about the difference between the size of population and the number of citizens, especially at this time of large-scale movement of people across the internal frontiers of the EU. Eurostat continues to argue, in accordance with UN conventions, that 'total resident population' is the most reliable demographic comparator.

Eurostat's current estimate is that 12 million or 2.4 per cent of EU citizens live in a Member State other than their own. (20 million or four per cent of the EU total population are foreign citizens.)[36]

One recalls that the definition of EU citizen depends almost entirely on the acquisition of nationality of a Member State. There is no way of becoming an EU citizen without being a national of a Member State. It may be regretted that in almost all States the process of naturalisation and the granting of dual citizenship is becoming more complicated than it used to be. And States are inclined to act individually with respect to nationality without regard for the effect of their actions on the breadth or quality of EU citizenship. In this context, the 2005 decision by Spain to legalise as many as 700,000 immigrants without consulting its partners received a lot of attention.

Such unilateral tendencies are somewhat discordant with the efforts to revise the EU treaties in a citizen-friendly way. Article 9 of the Treaty on European Union as amended by the Treaty of Lisbon, for example, is robust about what EU citizenship means, as follows:

In all its activities, the Union shall observe the principle of equality of its citizens, who shall receive equal attention from its institutions, bodies, offices and agencies. Every national of a Member State shall be a citizen of the Union. Citizenship of the Union shall be additional to national citizenship and shall not replace it.

The EU has no single definition of its citizenship, therefore, but 27 national varieties. The array of nationality laws among the 27 States of the EU is bewildering.[37] Some States grant special privileges to third country nationals of ancestral affinity; others most emphatically do not. Some have residential rights for ex-colonial subjects; others do not. EU Member States treat the civic rights of their overseas territories or dependencies in many different ways. There has been no attempt by the EU to harmonise these laws, although there are growing instances of imitation among EU States. The European Court of Justice has asserted that the right of the States to set their own rules about the acquisition or loss of nationality is constrained by the necessity to respect EU law.[38] Likewise, while it is for each State to lay down its own conditions for the acquisition and loss of nationality, it must at the same time have regard to the status of citizenship of the Union.[39]

Whatever approximation may be achieved in electoral law, however, there will still be the outstanding problem of how to distribute seats in the European Parliament. Do the changes made by the Treaty of Lisbon to Article 14 of the Treaty on European Union on the status of EU citizenship really matter in this context? Should we be counting EU citizens rather than national inhabitants? If so, who precisely is the European Union citizen? Or do we follow James Madison's belief that, in the republic, parliamentary representation is more of a birthright than a civic privilege? The Madisonian approach suggests that the European Parliament represents not only de jure EU citizens (as formally established by the EU treaty), but that it also represents, and has a duty of care towards, anyone else who abides in the territory of the Union, including minors and denizens. That being the case, and all other things being equal, the traditional method of distributing seats in the Parliament on the basis of total resident population – to say nothing of counting votes in the Council – still seems to be the right one and should not be amended at least without deeper reflection in the up-coming Convention.

36. Of EU citizens living in another EU State, 2 million are Romanian, 1.5 million Polish, 1.3 million Italian and 1 million Portuguese (Eurostat, September 2010).
37. See Rainer Bauböck, Eva Ersbøll, Kees Groenendijk and Harald Waldrauch (eds), *Acquisition and Loss of Nationality: policies and trends in 15 European states*, Institute for European Integration Research, Austrian Academy of Sciences, Vienna, January 2006.
38. See, for example, Cases C-369/90 Micheletti [1992], C-145/04 *Spain v. United Kingdom* [2006] (Gibraltar) and C-300/04 *Eman and Sevinger v. College van burgemeester en wethouders van Den Haag* [2006] (Aruba).
39. Case C-135/08 *Rottmann v Freistaat Bayern:* judgment of 2 March 2010 (OJ C 113, 1-5-2010).

Extending the franchise

The definition of EU citizenship matters in the context of the legitimacy of the European Parliament because of the treaty's injunction, first introduced at Maastricht, that EU citizens should be enabled to participate in European and municipal elections when resident in a State other than their own, 'under the same conditions as nationals of that State'.[40] This right of franchise is one of the most important entitlements of EU citizenship, and is regarded as an essential element in facilitating the mobility of labour across the Union.

The receiving countries principally affected are Luxembourg, where a massive 38 per cent of the total population is composed of non-Luxembourgeois EU citizens, Cyprus (10 per cent), Ireland (8 per cent), Belgium (6 per cent) and Spain (5 per cent).

According to the case-law of the Court of Justice, while States enjoy substantial discretion in defining who they can register to vote in European parliamentary elections, they are nevertheless bound to respect the general principles of EU law and are precluded from treating different categories of EU citizens who are in the same circumstances in a way that discriminates between them.[41]

Nevertheless, the fact that nationality laws are highly variable across the EU means that there is bound to be unequal access to the rights of EU citizenship between one Member State and another. Moreover, the position of nationals of one State who live for a prolonged period in another is also far from uniform. This is particularly relevant when it comes to the loss of franchise at home and the ability to acquire it, or not as the case may be, in the receiving State.[42] Add the layer of 27 complex electoral laws on top of 27 nationality laws and one can quickly see why it has hitherto been considered to be impractical as well as impolitic for the Union to launch a programme of wholesale harmonisation.[43]

There still remains, therefore, a serious problem of disenfranchisement of EU citizens who choose to exercise their EU-given right to live in another Member State. It is sad that the removal of legal obstacles to free movement has not resulted in practice in an extension of the democratic franchise.[44] Over the years, considerable efforts have been made to address this problem by encouraging people to vote in the European elections wherever they may live.

The Barroso I Commission tried to revise Directive 93/109 which lays down detailed arrangements for the exercise of the right to vote and stand as a candidate in elections to the European Parliament for citizens of the Union residing in a Member State of which they are not nationals.[45] Parliament backed the Commission's proposals to simplify the bureaucratic procedures involved in registering to vote or stand, and in verification by states of the eligibility of such registrations. However, Parliament took issue with the blanket ban in the 1993 legislation against candidates standing in more than one State at the same election, and asked the Council to relax the current restrictions. Parliament based its position on the fact that, while Article 8 of the 1976 Act forbids dual voting, no such express prohibition applies to the matter of candidature and, furthermore, that an extension of the transnational character of the EU polity depends to some extent on the potential possibility to vote for candidates of a different nationality to

40. Articles 20(2) & 22 TFEU.
41. Case C-145/04 *Spain v United Kingdom* [2006] ECR I-7917 (concerning Gibraltar) and Case C-300/04 *Eman and Sevinger v College van burgemeester en wethouders van Den Haag* [2006] ECR I-8055 (concerning Aruba).

42. UK citizens, for example, lose the right to vote in UK elections after 15 years abroad.
43. The EU's approach to date has been rightly tentative: see Directive 2004/38/EC of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States; OJ L 158, 30-4-2004.
44. See Dimitry Kochenov, 'Free Movement and Participation in the Parliamentary Elections in the Member State of Nationality: An Ignored Link?' in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2009, no. 2.
45. OJ L 329, 30-12-1993.

one's own. Parliament also sought to ensure that the State of residence is not automatically obliged to prevent a citizen from voting if he or she has been deprived of his or her electoral rights in another State. MEPs are of the view that, in both cases, it should be up to the States concerned to decide on a case by case basis, in order to prevent discrimination.[46]

A more radical option would be to extend the scope of EU law more widely to allow EU citizens the right to participate not only in European and municipal elections but also in national and regional parliamentary elections. Such an initiative at the EU level would be sure to run into accusations from anti-federalists of being in breach of the twin principles of subsidiarity and proportionality. The proposal would necessitate a change to the treaty, but that could nevertheless be achieved by a special, less ponderous procedure than that of a full IGC.[47]

In the absence of such a treaty change, a federally minded core group of states might attempt enhanced cooperation in electoral law. An extension of bilateral reciprocal franchise rights, such as exist between the UK, Ireland, Cyprus and Malta, would be another way to develop the political rights of EU citizens without formal EU intervention.[48]

46. Duff Report (A6-0267/2007) on the Proposal for a Council Directive amending Directive 93/109/EC of 6 December 1993 as regards certain detailed arrangements for the exercise of the right to vote and stand as a candidate in elections to the European Parliament for citizens of the Union residing in a Member State of which they are not nationals. Adopted by the Parliament on 26 September 2007 (OJ C 219 E, 28-8-2008) the matter remains unresolved in the Council.
47. Article 25 TFEU.
48. For a full discussion of these issues, see Jo Shaw, *The Transformation of Citizenship in the European Union: Electoral Rights and the Restructuring of Political Space*, Cambridge, 2007.

V – Building the Convention's agenda

The Convention we propose to summon will have a large number of more or less interconnected issues to consider. The present conduct of elections to the European Parliament is subject to wide criticism at home and abroad. The EU is very good at preaching the virtues of pluralist liberal democracy to other countries. It would be very well advised to take heed of a recent report by the Organisation for Security and Cooperation in Europe (OSCE) and its electoral arm, the Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR).

The OSCE/ODIHR conducted its first fully-fledged observer mission to the European Parliamentary elections in 2009. Its findings are interesting.[49] First, the OSCE team was struck by how different the elections were in each State, noting variances in the methods of distributing seats, the possibility to cast preferential votes, the allocation of vacant seats, electoral

49. OSCE/ODIHR Expert Group Report, *Elections to the European Parliament, 4-7 June 2009*, Warsaw, 22 September 2009.

systems, franchise, candidature, nomination of candidates, constituencies and polling days. The international observers also found it odd that the European political parties are effectively forbidden from electoral campaigning.[50]

The OSCE/ODIHR criticised in particular:

- a lack of harmonization of candidacy requirements throughout the EU;
- a lack of provisions in some States allowing individual candidates to run in the elections in line with OSCE commitments;
- a lack of provisions in some States on voting rights, particularly for prisoners and for EU residents who do not hold citizenship of any State;
- a lack of possibility to appeal to a court decision regarding election results in some States;
- a lack of provisions in some States to ensure adequate access and cooperation for domestic and international observers, in line with OSCE commitments.

Their recommendations included:

- reviewing some of the current practices for awareness-raising campaigns with a view to increasing effectiveness and avoiding possible perceptions of partisanship;
- ensuring that national campaign legislation adequately addresses the activities of European-level political parties;
- unifying the dates of the elections in order to ensure that the publication of results respects both the need for transparency and the need to avoid potential influence on the results in other States;
- improving the process of exchange of information on registered voters so as to protect the equality of the vote and avoid possible multiple voting;
- amending legislation where necessary to provide for an independent media monitoring mechanism to assess whether media provisions are respected during the campaign period.

50. Regulation EC 2004/2003, as amended in 2007.

In their valuable report, which deserves close attention, the OSCE/ODIHR unearthed numerous complaints from EU citizens allegedly deprived of the franchise when resident in states other than their own. The experts back the Commission's attempt to improve the situation with regard to voting and standing as a candidate.

Petitions

The Petitions Committee of the European Parliament has received a number of serious complaints about one or another aspect of the European elections. Several of those stem from EU citizens now resident in Spain or Malta who object to being disallowed from voting in the European elections by the action (or, more usually, non-action) of the local electoral authorities. Other complaints have been received about non-nationals being barred from joining a political party in their new State of residence.

The most glaring cases raised by petitioners of alleged discrimination are found in Latvia and Estonia where as much as 17 per cent and 15 per cent, respectively, of the population which is Russian are regarded as 'non-citizens' for the purposes of the European and other elections.

Several petitioners from Italy wish to exclude all convicted criminals from standing as a candidate to the European Parliament. The general rule across the EU, however, is that once a sentence has been served or a penalty paid there is no further bar to rehabilitation, including electoral participation. Most States leave it to political parties and ultimately, the voters to exercise their discretion as to who should be elected to parliament.

Nevertheless, it may be possible, after further investigation, to introduce the right of recall of MEPs, whereby a Member convicted of a crime after his or her election to the European Parliament could be recalled by a petition

of voters. This would be particularly appropriate in a case of gross misuse of public funds.

Another petitioner has raised the issue of why in the United Kingdom hereditary peers who sit in the House of Lords are disqualified from standing for election as MEPs.[51]

Many petitions have also been received about the disenfranchisement of people (a) from voting after a period of time in any election in their country of origin, and (b) from voting in their new EU country of residence in national parliamentary elections.

Privileges and immunities

There is important unfinished business concerning the Protocol on Privileges and Immunities. This instrument dates back almost fifty years to a time when Members of the European Parliament were also Members of their national parliaments, and when it was no doubt appropriate that national authorities were responsible for deciding when and how MEPs should be exempted from national law. At the time of the agreement on the Members' Statute in 2005, however, Parliament took the view that the Protocol should be revamped to accord with the Parliament's contemporary status as an independent, directly elected and fully responsible assembly. There have been a number of instances of conflict between the national and EU regimes concerning the verification of the credentials of MEPs and for the filling of vacancies which have exposed real discrepancies over the legal position of MEPs in their 27 different home States. Parliament should now be enabled to take action against the withdrawal of a mandate of an MEP

51. The answer is because, ironically, the residuary aristocratic element in the House of Lords is the only part of that chamber which is itself elected (by their peers). 'Life peers' are not elected to and cannot resign from the House of Lords.

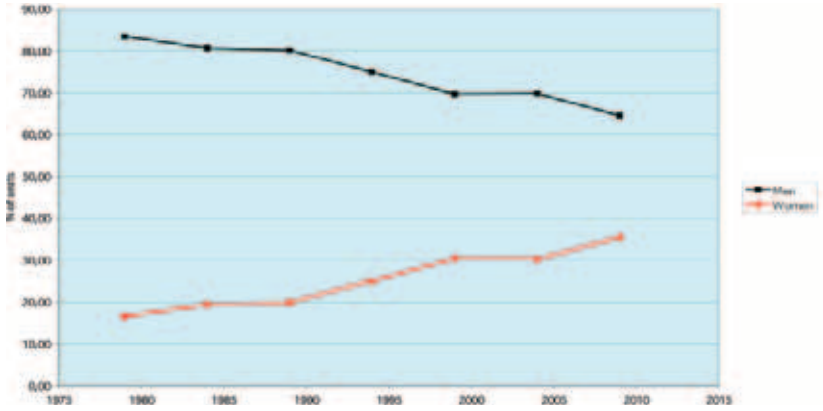
by a State where and in so far as national law is in conflict with the Act or the law of the European Union.

As an integral part of the negotiated agreement on the Members' Statute, Council agreed to review any consequences the Statute might have in terms of primary law. Parliament has asked that its resolution of June 2003 which proposed new provisions on the privileges and immunities of MEPs should be used as a basis for that review.[52] To date, there has been no progress on this matter.

Gender and ethnic imbalance

The number of women MEPs has more than doubled since the first elections in 1979, and now stands at 35.5 per cent of the total. Here again, there are marked variances among states. In the 2009 Parliament, Finland and Sweden have a majority of women MEPs; less than a third of MEPs from Slovenia, Lithuania, Ireland, Italy, Poland, the Czech Republic and Luxembourg are women; and Malta has none.

Gender Imbalance in the European Parliament 1979-2009



52. See OJ C 068E, 18-3-2004 and OJ C 303E, 13-12-2006.

It is not proposed to impose quotas to redress the gender imbalance. However, political parties should be urged to aim for a target of there being at least 40 per cent of women in 2014, as recommended by the Parliamentary Assembly of the Council of Europe.

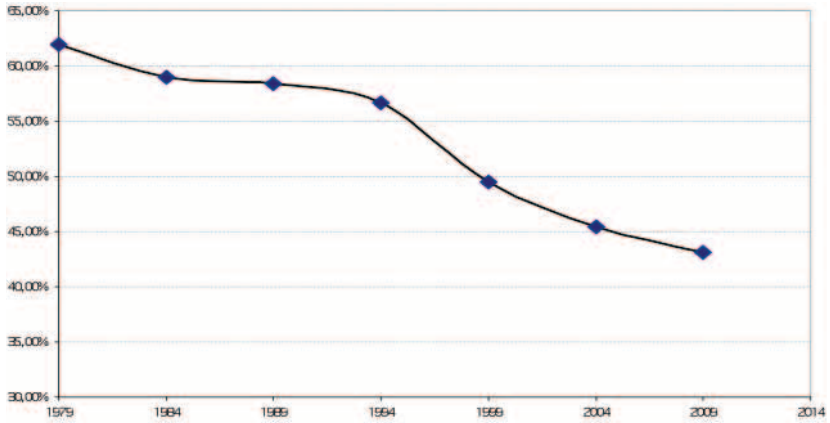
It should be noted that in almost all States, women's representation is better in the European Parliament than it is in the national parliaments.

The position with regard to ethnic minorities is much worse. There are very few Asian or Afro-Caribbean MEPs. If EU citizenship is to be made a reality for immigrant communities and their descendants, the political parties must ensure a decent mix of ethnicity among their top candidates.

Boosting turnout

The European Parliament is correct to wish to have an enhanced standing in the eye of the public so that it becomes the focus of the new European political space, the accepted forum of the single political market: making European laws and budgets, and holding the executive to account. To date, the search for political legitimacy is being undermined by the continuing decline in turnout at elections, by scanty media reportage, by apathetic political parties and, even, by the latent jealousy of some national parliaments about its growing powers. It is hard not to be depressed by the fact that overall turnout in the European Parliamentary elections has fallen steadily from 63.0 per cent in 1979 to 43.1 per cent in 2009.

Turnout in European Parliamentary Elections 1979-2009



On any measure, the falling turnout is evidence of a level of disengagement from European affairs. Nevertheless, the overall turnout figures disguise very large variations between countries stemming from their legal, historical and actual circumstances. The length of EU membership, the incidence of corruption, or the imminence of a national general election, for example, make a big difference to turnout. In Slovakia in 2009 the turnout was under 20 per cent. Notwithstanding that in Belgium, Cyprus and Luxembourg voting is compulsory, the important factor is the gap between national and European voting habits: the EU mean gap in 2009 was 25 per cent, meaning that of every three voters in national elections, only two turned out for the European Parliament. In the Netherlands the ratio was two to one.[53]

Can a formal reform of the electoral procedure rectify the turnout problem? Our criteria for initiating a new bout of reform should be carefully defined. We are not seeking uniformity for uniformity's sake. In catering for perceived problems at the national level, our approach should be realistic. Gradualism,

53. See Richard Rose and Gabriela Borz, 'Variability in European Parliament Turnout: political causes and implications' in *Studies in Public Policy* Number 466, Centre for the Study of Public Policy, University of Aberdeen, 2010.

perforce, has worked over the years to bring forth many of the objectives first articulated by the founding fathers of the Union in the 1950s. This reform is unlikely to be the last: strong parliaments adapt readily to changing societal and political circumstances. In the case of the EU, the pace and scale of future enlargement is a big unknown. Without knowing the future size and shape of the Union, it would be foolhardy to try to settle today the final destiny of post-national parliamentary democracy in Europe.

But we know at least enough about the alternative scenarios for Europe's future for us to be certain that a strong, vital, directly elected Parliament should be and will be at the heart of its system of governance.

It is clear from this discussion that there are a significant number of important questions of electoral procedure which, if addressed effectively, would make the elections to the European Parliament more uniform in the future than they have been in the past and might bring benefits in terms of cohesion, legitimacy, efficiency and pluralism. Uniformity is not intrinsically desirable, but a closer approximation of electoral procedure would at least make the role of MEPs from country to country more similar than at present and would ease the passage for EU citizens wishing to take advantage of the right to participate in the European electoral process wherever they live. Ironing out the more obvious dissimilarities and anomalies between national electoral practices would certainly be in accordance with the EU treaty and would meet some of the criticisms levelled at the present, rather disorganised situation, which is summarised in the Annex.

Open, semi-open or closed lists

Chief among the material differences between existing electoral procedures for the European Parliament is the question of open or closed list systems. Put simply, the range is wide – from the wholly open system used in Ireland, Northern Ireland (UK), and Malta, to the semi-open preferential system used in Belgium or Finland, to the fully closed list used in Great Britain or Portugal.

The critical element concerns the role of the political party in promoting its own preferred candidates. Under the Single Transferable Vote, the voter orders preferences (1, 2, 3 etc) irrespective of party label. In other words, a voter can choose to spread his or her votes between political parties. STV gives the political parties the least control over the election, pitching candidates from the same party against each other as well as against their opponents.

In a semi-open list system, the parties present a list of candidates in preordained order. The voter can choose either to vote for that party list *en bloc* or to indicate a preference (or preferences) for individual candidates in an attempt to overthrow the party's preordained order.

In a closed list system, the voter has no choice but to choose between the preordained lists offered up by the parties. Here the political party retains full control over who gets to be elected.

The evidence from political science is that the more choice people have over who becomes their MEP, the more engaged in the election they are likely to be.[54]

Regional constituencies

Another important variant at present is the connection between an MEP and a specific territorial constituency. Again, political science would suggest that voters engage more with a constituency whose size and shape they

54. The author is grateful for the stimulus provided by the participants in a workshop on *Citizenship and Electoral Procedure*, held in Brussels on 25-26 March 2008. Papers were contributed by Betty de Hart, Dieter Gosewinkel, Sara Hagemann & Simon Hix, Eva Østergaard-Nielsen, Ken Ritchie and Jo Shaw.

can readily identify. In other words, small can be beautiful. A territorial connection also shapes the role of the MEP: not only will there be more constituency casework but it is also likely that the MEP will work within the Parliament and his or her own party to lobby for regional interests. The regional dimension is a key feature in the formulation and disbursement of EU structural funds dedicated to transport, social cohesion and regional development; productive competition between regions is good for the overall competitiveness of the single market: regional political representation via Members of the European Parliament makes good sense.

Nevertheless, it has to be recognised that the manner in which States determine their own internal division into electoral constituencies is a highly political matter fraught with risk. And one recalls that the Lisbon treaty puts new emphasis on the necessity of the EU to respect a State's domestic political and constitutional set up, 'inclusive of regional and local self-government'.[55]

States such as Belgium and the UK which have sensitive geographical and national matters to balance against each other have chosen to elect their MEPs in regional constituencies. (In neither case does the term 'nation-state', although much loved by the BBC and Westminster politicians, make much sense.) France which, like England, is highly centralised has adopted the same regional constituency system for the European Parliament since 2004. However this reform is counter-intuitive to many French politicians and attempts are being made, not least in the Senate, to overturn it in time for 2014 and return to a single national constituency. Germany is a curiosity: a federal republic with a national list system for the European Parliament with the allocation of seats affected by the concentration of political party support by district. Another country with fierce pre-federal tensions of its own is Spain, where the Madrid political parties have

55. Article 4(2) TEU.

fiercely resisted the suggestion from the Catalans and the Basques that regional constituencies for the European Parliament make sense.

Elsewhere there is interest in the creation for the European Parliament of transnational constituencies to reflect ethnic or linguistic patterns. However, what might work for relatively urbane Swedish-speaking Finns, for example, would be dynamite in other parts of Europe. Consider for a moment the attraction for Hungarian revanchists in having a European Parliamentary constituency which embraced Hungary's diaspora in Slovakia, Romania and Croatia. And ponder a future when the EU might contain the whole ethnic powder-keg of the Balkans.

Counting the votes

There are also interesting differences between the States who use a semi-open or closed list system in the counting of votes and the allocation of seats. Most States use D'Hondt or a variation thereof; Germany, Latvia and Sweden follow the more proportional Sainte-Lagüe system. Minimum thresholds for the allocation of a seat range from three to five per cent, although many States now have no threshold at all. Some States allow candidates to stand in more than one constituency in the same election; in others such permissiveness is considered to be outrageous. All these variable arrangements are untidy but whether they make any material difference to the overall proportionality of the result in each State, still less to the shape or legitimacy of the Parliament is somewhat doubtful.

Age

Some of the elements of reform will not always be coherent. For example, while it must be a major objective of electoral reform to encourage

increased turnout, there will be some proposals – such as reducing the voting age – which may not be conducive to achieving that goal but which, nevertheless, have some intrinsic merit. There is, at any rate, an argument that the minimum age for voting and standing as a candidate should be harmonised across every constituency in the same election. At present, voting ages range from 16 to 18, and candidacy ages from 18 to 25.

E-democracy

Another issue on which opinions diverge is the potential of e-technology to make elections more accessible, especially to younger generations. Several experiments in e-voting are currently taking place, but issues of security and universal access are still problematic.

Timing of polling days

A final matter concerns the timing of polling. Parliament has repeatedly requested that polling days be brought forward to May from June in order, first, to allow the newly-elected Parliament to prepare itself properly for the election of the new Commission President in July and, second, to avoid the summer holidays in Scandinavia. It would also be sensible to truncate the time frame for polling from the current four days to Saturdays and/or Sundays. This would have the effect of dramatising the occasion by boosting the pan-EU character of the election weekend, as well as preventing the Dutch from leaking their results, as they are wont to do, before the polling stations open elsewhere.

***

Electoral reform is always rather difficult to achieve if only for the reason that the incumbent MEPs enjoy their jobs by virtue of the current system. The European Parliament has not always been as reformist in temperament as some of us would have wished. And there will be some in the Council – good democrats all – who would prefer to have as a partner in codecision a Parliament which remains somewhat impaired in its performance by the lingering public doubts over its legitimacy. To be effective, therefore, it will be necessary to build a large package deal containing different elements of reform offering broad appeal. Nobody need forget that any reform proposal, while initiated by the Parliament, will have to be accepted by a consensus of Member State governments as well as running the gauntlet of ratification by all national parliaments. Any one of those actors could raise a particular objection to any one of the complex set of interrelated issues of franchise, turnout, composition, privileges and voting system.

The final judgement over what should and should not be included in a reform package must be about popular legitimacy. What will best engage the electorate in the governance of the European Union? Or, to put it another way, will the reforms make Parliament more popular?

VI – The need for political parties

The most frequent charge laid against the European Parliamentary elections is that they are not 'about Europe'. It is a fair criticism. The main reason for this lack of Europe in the electoral campaign is the weakness of the EU-level political parties. These bodies have existed since the introduction of direct elections in the 1970s as federations of national political parties. Nevertheless, despite being boosted recently by the Statute on Political Parties, the European parties have been unable to make that qualitative step towards becoming the genuine, single, political, campaigning organisations that are needed if the legitimacy of the European Parliament is to be enhanced. True, the EU parties draft electoral programmes which are amended and passed by congresses made up of national delegates. But it is national party programmes and national party leaderships which dominate the European election campaigns; and it is national political parties which, in several different ways, select the candidates for the European Parliament and order the national or regional lists and pay for their campaigns. By and large, MEPs are regarded as second-class politicians: even sitting MEPs tend to be side-lined in their own electoral campaigns.

Outside election time, the European party political federations seem to be relegated to the role of glorified conference organisers. Efforts to create direct membership from individual citizens across the EU have been half-hearted. The ineffectiveness of the federal parties makes it difficult for the Brussels-based media to get air-time and column inches when it tries to report a European dimension to the election campaign. Big issues on the agenda of the EU institutions, like the election of the new Commission, the size of the new budget, or future enlargement are seldom presented in a way in which the voter could take a decisive choice between one option and another. In the political science jargon, European elections are 'second order' elections – subsidiary to the real battles which are fought exclusively on national territory for national purposes.

None of this would matter very much if the EU were a declining force and powers were returning to national governments and parliaments. Some may wish that were so. But it is not. Indeed, rather the opposite is the case. Within the European Parliament the political groups play a key role: they make policy; they have the power of patronage; they manage the business of the House. The Parliamentary party groups have large and increasing autonomy, and command the firm allegiance of most MEPs. Indeed, few MEPs now take instruction from their national parties back home about how to vote on this or that – not least because not much is known in national capitals about EU affairs. The idea that the majority of MEPs work primarily for some concept of 'national interest' does not hold water. In fact, in all this author's years in the European Parliament there has never been a meeting of the national cohort of British MEPs: such an event would be greeted with embarrassment and almost certainly end in tears.

The party political groups in the European Parliament have developed thus because in addition to the conventional dialectic of left and right there is another dialectic which does not affect national parliaments or national parties – that is, the tension between federalists (who wish for 'more Europe') and nationalists (who do not). Broadly speaking, it is the combined forces of the European People's Party, the European Socialists, the European Liberals and the Greens which advance the pro-European agenda. It is these parties which are also represented in the college of Commissioners and in the ranks of the Council of Ministers. And it is these parties which, despite their enfeeblement in the election campaigns, are increasingly becoming instrumental in settling the top appointments in the EU institutions in the immediate aftermath of those very campaigns.

Efforts to get the EU parties to put up candidates for the Presidency of the Commission have failed so far partly because of the lack of willing victims and partly because of the reluctance of the heads of national government who, in their capacity as members of the European Council, have to nominate a single candidate as Commission President for election by the new Parliament.

The disjunction between strong groups and weak parties is beginning to matter very much. For one thing, the poor voter has very little chance of learning about the importance or nature of the party political battles in Brussels and Strasbourg, so it is difficult to hold the performance of a sitting MEP to account at election time, and difficult to know how a vote can influence the shape of things to come at the EU level. Frustration is compounded for those voters who know instinctively that this is the era of globalisation and post-national integration, and who are becoming increasingly cynical at the pretentious and even irresponsible claims made at election time by national parties at the level of State government. As Eurobarometer polls show, public opinion sees the EU as an unlovely necessity – but a necessity for all its unloveliness. Electoral campaigns at the federal EU level, therefore, which were both more European and more partisan would improve the quality of the election campaigns and stimulate turnout. The emergence of political parties at European election time which put up as their candidates publicly recognisable transnational figure-heads would help to personalise the campaign.

Getting the formula right for raising the European party dimension at election time must be a central motivation of the new Convention. The objective must be to elevate the status and function of the EU-level political parties so that they are not a poor substitute for national political parties but a powerful supplement to them. Without viable political parties at the federal level, an essential sinew of European democracy, connecting the citizen with the supranational authorities, is missing.

A single EU-wide constituency

The one reform which, at a stroke, would galvanise political parties, increase the European dimension and personalise the election is to create a single European-wide constituency for the election of a certain number of MEPs. The specific proposal currently before Parliament (Duff Report) is that, in 2014, the 751 MEPs elected from national or regional constituencies will be supplemented with another 25 MEPs who will sit for an EU-wide constituency.[56] Those 25 extra MEPs would be elected from gender-balanced, transnational lists chosen by the European political parties. The lists would have to be composed of candidates drawn from at least a third of the States. This proposal, if recommended by Parliament, will form the principal item on the agenda of the Convention.

Such an innovation would provide a real job, for the first time, for the EU-level political parties, obliging them to select candidates and order the list, draft serious and costed political manifestos, and campaign competitively against each other for votes and seats.

The rapid development of the EU political parties to electoral maturity would enable them to recruit a direct membership across the EU, even (or

56. For the Duff Report of 5 July 2010, see http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARL+PE-440.210+02+DOC+PDF+V0//EN&language=EN

especially) in those countries where they had no national associate – such as the European People's Party in Britain or the European Liberal Democrat and Reform Party in the Czech Republic. The transformation in this way of the European party political system would serve to increase the representative capability of the European Parliament – reflecting faithfully the Lisbon treaty change which lays down that MEPs are now to be 'representatives of the Union's citizens' rather than 'representatives of the peoples of the States'.[57]

Voting for the EU-wide list would, of course, be optional, with a second ballot paper being offered to each voter in the polling stations. Voting would be of the semi-open preferential type, and counting should be by the Saint-Lagüe method with no minimum threshold to ensure that the results were as proportional as possible. Lists would be officially recognised once they were deigned to be genuinely transnational: that is why candidates should be drawn from at least a third of the States. Women and men should alternate on the list.

The introduction of the pan-EU constituency vote would need to be preceded by a dedicated information campaign which, in itself, might help raise turnout. One might expect the take-up of this option to grow over time as the electorate got accustomed to the new dimension to politics, the political parties become skilled at campaigning on an EU-wide basis – and the media start to report the new phenomenon.

A new EU electoral authority would need to be set up, at arm's length from the European Commission, to oversee the conduct of the transnational election and to verify the results. This authority could also be given responsibility for setting and applying rules about internal party democracy, fund raising, campaign spending and financial accounting. It should have an

57. Article 14(2) TEU and Article 189 TEC, respectively.

appeal function, as well as taking on the job of advising the Parliament on the credentials of those deemed to be elected and for filling casual vacancies. The electoral authority should also be charged with ensuring that every government makes better efforts to facilitate electoral arrangements for EU citizens living in a State other than their own.

Julian Priestley, in his pamphlet for *Notre Europe*, develops some valuable ideas about what could be done to ensure internal party democracy in the context of a reformed electoral system.

The addition of a transnational list elected from a pan-EU constituency would enhance the popular legitimacy of the European Parliament by widening voter choice. The citizen-elector would be able to articulate politically his or her plural citizenship, one national, the other European: two votes are better than one.

The reform would also make Parliament more truly representative as the vote of every citizen cast for the transnational list would be equal regardless of nationality. This should bring cheer to those judges in Karlsruhe.

The electoral politics of the single EU constituency would more faithfully reflect the party political disposition of the European Parliament: such increased transparency would lead to greater accountability of MEPs and encourage the rise of a higher standard of political leadership in the Parliament than may exist at present. One could certainly expect to see one or more party's candidate for the Presidency of the Commission appearing as a candidate on its transnational list.

There will be anxieties that the reform proposed is impracticable. The Convention will debate those. It will need to be reassured that the resulting size of the House, at 776 MEPs, can be accommodated in the present buildings and IT structures of Parliament; and that a transnational list of

25 candidates is manageable for the voter, the parties and the electoral authorities.

Others will complain about the creation of two classes of MEP. Those elected for the EU constituency will indeed be a special category of MEP: one trusts that they will join that existing special category of activist, front-bench MEP – at present too small – which tends to lead the group, inter-group, business and committee activity of the House.

Sceptics will say that the size of Europe is too big for voters to identify themselves as members of a unified political community. *The Economist* will have a field day. And is there not a contradiction between, on the one hand, advocating smaller territorial constituencies and, on the other, imposing a very large federal constituency? Possibly. But if small is good, so, paradoxically, is large. The introduction of a large federal constituency will help to mitigate any excessively parochial tendencies triggered by the regionalisation of the single state constituency. If the European Union is our region's response to globalisation, and if the Union is to be robustly democratic, its system of governance must surely transcend the nation-state.

With these reforms the European Parliament can lead the way towards a confident post-national democracy by at last meeting the provision of successive EU treaties that its electoral procedure should be uniform.

How to do it, and when

The package of reforms proposed here requires a number of instruments of EU primary law to be made according to different procedures.

(a) The introduction of an EU-wide list for 25 additional MEPs requires a change to Article 14(2) TEU via the procedures laid down for the ordinary

revision of the treaty, namely a Convention followed by an IGC, with ratification by the national parliaments of all States.[58]

(b) Revision of the Protocol on Privileges and Immunities necessitates the same procedure.

(c) The redistribution of the 751 seats in time for the next elections requires a unanimous decision of the European Council on a proposal and with the consent of the Parliament.[59]

(d) Other elements concerning the electoral procedure require a special law of the Council, acting unanimously, on a proposal from and with the consent of Parliament, acting by an absolute majority of its Members, followed by the endorsement by all national parliaments.[60]

That special legislative procedure may take the form of an amendment to the original 1976 Act which brought in direct elections. Alternatively, it may be thought more suitable for reasons of transparency to introduce an entirely new Protocol to the treaties on all aspects of electoral law which would replace the different pieces of original legislation, including the 1965 Protocol on Privileges.

Once the basic reforms proposed here are carried, implementing legislation will be required in due course on the initiative of the European Commission, for example, to establish the new EU electoral authority.

There will be budgetary consequences both for the EU and the States as a result of these reforms, but these should be minor. The EU political parties will require campaign funding.

58. Article 48(2), (3) and (4) TEU.
59. Article 14(2) TEU.
60. Article 223(1) TFEU.

While different instruments and procedures are required, the reforms constitute a coherent package of measures which should be considered in their entirety. Fortunately, the forum of the Convention provides the perfect mechanism for a comprehensive deliberation on a set of issues which are fairly complex, will have a big impact on national law, and carry important constitutional implications. All relevant stakeholders need to discuss together, in public, all matters pertinent to the reform of Parliament. The Convention will engage MEPs, representatives of the European Council, the European Commission and members of national parliaments in a substantive debate on the nature of parliamentary democracy at the federal level. The Convention will serve to stimulate a wide consultation with representatives of political parties, academia, electoral officers, non-governmental organisations, social partners and other representatives of organised civil society.

If the next elections are to take place under the reformed system in early May 2014, the timetable suggests itself: approval by Parliament of its proposals December 2010; decision of European Council to convene an IGC, January-February 2011; the holding of the Convention and the subsequent IGC, spring and summer 2011; national ratification and European Parliament consent by June 2012, followed by implementing measures; decision on redistribution of seats by May 2013 at the latest.

The European Parliament is debating these issues now on the basis of the Duff Report. Its final position will form the basic agenda of the Convention.

ANNEX: Current Electoral Practice

	Constituencies	Preferential voting	Distribution of seats	Thre shold	Franchise	Candidature	Nomination of candidates	Polling days
AUSTRIA	Single national constituency	Yes	D'Hondt	4%	Age: 16 – Registered EU citizens	Age: 18 – Registered EU citizens	Fee of €3,600 per list; candidate must be supported by 3 MPs, one MEP or 2,600 registered voters	Sunday
BELGIUM	Three linguistic electoral colleges (Dutch, French, German); and four regional constituencies: 1. Flanders (Dutch electoral college), 2. Wallonia (French electoral college), 3. Brussels-Hal-Vilvorde (BHV) (either Dutch or French electoral college), 4. 2 cantons (German electoral college)	Yes	D'Hondt	No	Age: 18 – Registered EU citizens – BE nationals resident in other member states (BE nationals residing outside the EU cannot vote in EP elections); – voting compulsory: failure to vote carries a penalty	Age: 21 – Registered EU citizens – Must speak the relevant language of electoral college	Endorsement of candidates: – by 5 MPs belonging to relevant linguistic group; – by 5,000 registered voters in Wallonia, Flanders & BHV; – by 200 voters registered in the German speaking constituency	Sunday
BULGARIA	Single national constituency	Yes	Hare-Niemeyer	No	Age: 18 – EU citizens resident for 3 months or in another EU state	Age: 21 – EU citizens resident for 2 years or in another EU state	– Individuals need 10,000 signatures and pay 10,000 leva; – Political parties need 15,000 signatures and pay 15,000 leva; – Coalitions need 20,000 signatures and pay 20,000 leva	Sunday
CYPRUS	Single national constituency	No	D'Hondt / Droop	No	Age: 18 – CY and EU citizens resident 6 months before the elections; – Special electoral roll; – Voting is compulsory (but no penalty)	Age: 25		Sunday

CZECH REPUBLIC	Single national constituency	Yes: each voter has 2 votes. To be elected need 5% of votes delivered for his/her political party	D'Hondt	5%	Age: 18 – EU citizens resident for 45 days;	Age: 21 – EU citizens resident for 45 days;	– Only political parties or coalitions may nominate candidates; – Fee of 15,000 crowns	Friday & Saturday
DENMARK	Single national constituency	No	D'Hondt	No	Age: 18 – DK citizens with permanent residency in EU; – Registered EU citizens	Age: 18 – Any person with right to vote in EP elections;	– Parties represented in the Folketing or EP; – New parties need signatures of voters corresponding to at least 2% of votes in previous Folketing election;	No fixed day
ESTONIA	Single national constituency	No	D'Hondt		Age: 18	Age: 21	– Registered political parties submit lists; – A deposit of 5 times the minimum monthly wage	Sunday
FINLAND	Single national constituency	Yes	D'Hondt	No	Age: 18 – Registered EU citizens	Age: 18 – Registered EU	– Political parties or voters' association (formed of at least 2,000 persons) nominate candidates	Sunday
FRANCE	Eight regional constituencies	No	D'Hondt	5%	Age: 18 – Registered EU citizens	Age: 23 – Registered EU citizens	– Gender equality	Sunday
GERMANY	Single national constituency but members elected from either Land or Federal lists	No	Sainte-Laguë	5%	Age: 18 – Registered EU citizens	Age: 18 – Registered EU citizens	– Lists submitted by political parties established in EU; – For Federal list: parties with less than 5 representatives in EP, Bundestag or Land parliaments need 4,000 signatures; For Land list: 2,000 signatures needed	Sunday

GREECE	Single national constituency	No	Variant of Hare	3%	Age: 18	Age: 21	– Lists submitted by political parties or coalitions	Sunday
HUNGARY	Single national constituency	No	D'Hondt	5%	Age: 18 – Registered EU citizens	Age: 18 – All voters have right to stand for election as candidates on party lists	– Lists submitted by registered party and 20.000 endorsements (a voter can only endorse one list)	Sunday
IRELAND	Four regional constituencies	Yes	STV	No	Age: 18	Age: 21	– Lists submitted by registered political parties; – Independent candidates need 60 signatures of persons on the electoral register and from the same constituency	Friday
ITALY	Five regional constituencies	Yes and votes can be transferred from one constituency to another	Hare	No	Age: 18 – Registered EU citizens; – IT citizens in other EU states may vote at Italian consulates or by post; IT citizens residing outside EU if they return to vote in IT; – Voting not compulsory but a 'civic duty'	Age: 25 - Registered EU citizens	– Individual nominations need 30.000 signatures, 10% of which must come from each sub-region of the constituency; – Political parties and groups with at least one seat in EP or in IT parliament can submit lists without signatures	Saturday / Sunday
LATVIA	Single national constituency	No	Sainte-Laguë	No	Age: 18	Age: 21	– Lists submitted by registered political parties; – Deposit of 1,000 lats	Saturday
LITHUANIA	Single national constituency	Yes	Hare-Niemeyer	5%	Age: 18	Age: 21	– Only political parties can nominate candidates	Sunday

LUXEMBOURG	Single national constituency	Yes electors have 6 votes	D'Hondt / Hagenbach–Bischoff	No	Age: 18 – EU citizens resident for 5 years; – Voting is compulsory	Age: 18 – EU citizens resident for 5 years	– Lists need 250 signatories of registered voters or of one MEP or of members of the Chamber of Deputies; – Lists must be composed of a majority of LUX nationals	Sunday
MALTA	Single national constituency	Yes	STV	No	Age: 18	Age: 18	– Deposit of €95 (reimbursed if 10% of vote)	Saturday
NETHERLANDS	Single national constituency	Yes	D'Hondt	No	Age: 18 – Registered EU citizens	Age: 18 – Registered EU citizens	– Parties not represented in the EP must pay a deposit of €450; – Lists must be accompanied by at least 30 signatures of voters	Thursday
POLAND	Thirteen regional constituencies	No	D'Hondt / Hare-Niemeyer	5%	Age: 18 – Registered EU citizens	Age: 21 – EU citizens resident for 5 years	– Lists need at least 5 names and 10,000 signatures of voters of the relevant constituency	Sunday
PORTUGAL	Single national constituency	No	D'Hondt	No	Age: 18	Age: 18	– Lists must contain candidates equal to the number of MEPs to be elected, plus 3-8 substitutes	Sunday
ROMANIA	Single national constituency	No	D'Hondt	5%	Age: 18 – Registered EU citizens	Age: 23 – Registered EU citizens	– Lists need 200.000 signatures; independent candidates 100,000	Sunday
SLOVAKIA	Single national constituency	Yes	Droop	5%	Age: 18 – Registered EU citizens resident and present on election day	Age: 21 – Registered EU citizens	– Political party deposit of €1,600	Saturday

SLOVENIA	Single national constituency	Yes	D'Hondt	4%	Age: 18	Age: 18	– Political parties submit lists supported by four members of the National Assembly or at least 1,000 voters; – Independent candidates endorsed by 3,000 signatures	Sunday
SPAIN	Single national constituency	No	D'Hondt	No	Age: 18 – Registered EU citizens	Age: 18 – Registered EU citizens	– Parties or coalitions submit lists with 15,000 signatures of voters or of elected representatives	Sunday
SWEDEN	Single national constituency	Yes	Sainte-Lagüe	Parties must obtain 4%; candidates must obtain 5% of the total number of votes cast for his/her party	Age: 18 – Registered EU citizens	Age: 18 – Anyone entitled to vote may stand for election	– No conditions	Sunday
UNITED KINGDOM	Twelve regional constituencies	Great Britain: No Northern Ireland: Yes	Great Britain: D'Hondt; Northern Ireland: STV	No	Age: 18 – Registered EU citizens resident for 1 year	Age: 21 – Registered EU citizens resident for 1 year	– Deposit of £5,000; – Nominations in constituencies must be endorsed by 30 voters	Thursday

Policy
42
paper

La démocratie post-nationale et la réforme du Parlement européen

Andrew Duff

Résumé

Le Parlement européen souffre d'un manque de légitimité populaire. Il faut apporter des changements importants à la façon dont il est élu et composé. Les partis politiques jouent le rôle clé dans l'engagement des citoyens de l'Union dans la politique démocratique au niveau fédéral européen. Une circonscription paneuropéenne où les députés seraient élus sur une liste transnationale devrait être mise en place à temps, avant les élections de 2014. Le Parlement devrait utiliser ses nouveaux pouvoirs acquis avec le Traité de Lisbonne pour convoquer une Convention afin de débattre cette question avec une série d'autres enjeux liés à la réforme du Parlement.

I – À la recherche d'une légitimité populaire

Les ennemis de l'Union européenne, – et ils sont nombreux, – se révèlent lorsqu'ils l'accusent de « ne pas être démocratique ». La Commission européenne est rejetée, perçue comme une bureaucratie arrogante, qui n'est pas élue. Le Conseil européen et le Conseil des ministres sont considérés comme des organismes secrets et distants. La Cour européenne de justice est soupçonnée de compter parmi ses membres de nombreux juges foncièrement militants ne pensant qu'à faire progresser la cause fédéraliste.

Le Parlement européen, « boutique de bavardages » dénuée de pouvoir et dévolue à des discussions politiques stériles, est rejeté et fait l'objet du plus profond mépris. La position de *The Economist*, hebdomadaire britannique chic destiné à un public transatlantique, est représentatif de cet état d'esprit. Le Parlement européen est selon lui « la grande déception du projet européen ». C'est la revanche de l'équipe de seconde division : une assemblée dirigée par des cabotins de seconde zone qui s'efforcent, dès qu'ils sont éveillés, de s'approprier de nouveaux pouvoirs aux dépens

des gouvernements nationaux ». La démocratie paneuropéenne est un incroyable miracle. « Dans le monde réel, lorsque la démocratie dépasse franchement les limites de l'État-nation, elle trébuche ».[1]

On reconnaît bien dans ces critiques l'euroscepticisme anglo-saxon typique: il ne prend nullement en compte les frustrations inhérentes à la nature des anciens parlements nationaux qui traitent aujourd'hui des problèmes dépassant le cadre du seul « État-nation », pas plus qu'il ne réfléchit à la situation actuelle et à l'inévitable complexité de l'intégration européenne. Après l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne le 1er décembre 2009, prétendre que l'UE est antidémocratique et que le Parlement européen n'est qu'un gaspillage d'espace et de temps, est encore plus absurde qu'auparavant. C'est plutôt dans la volonté délibérée de ne pas savoir que réside le problème. D'ailleurs, *The Economist* est célèbre pour avoir dénigré le projet de traité constitutionnel élaboré par l'UE en 2004, puis comme une grande partie des medias, s'être ensuite préoccupé de savoir comment le Traité de Lisbonne s'appliquerait, au mépris presque total de son contenu et de sa signification ou de ce qu'il impliquerait pour l'avenir de l'Europe.

Les amis de l'Union européenne, –il en existe encore,– peuvent soutenir, et soutiennent effectivement, leur vision d'une Europe démocratique unie de type fédéral. Ragaillardis par l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, le 1er décembre 2009, ils travaillent maintenant à le mettre en application complètement et rapidement. L'Europe est propulsée vers l'avant par les procédures simplifiées, les nouveaux instruments, les compétences étendues de l'UE et les pouvoirs élargis dont sont dotées ses institutions. Le rythme de l'intégration a repris malgré les difficiles conditions imposées par la crise financière. L'UE sortira probablement renforcée de la crise économique, tirant le plus grand parti possible des récentes réformes constitutionnelles tant abhorrées par les nationalistes.

1. Charlemagne, Before the altar of Europe, *The Economist*, 1er juillet 2010.

Pourtant, les fédéralistes ne peuvent chercher à nier, et ne doivent pas ignorer, le fait que le Parlement européen reste mal aimé en dépit de cette nouvelle autorité. L'émergence du système fédéral représente le succès de l'élite, et non le résultat d'une volonté démocratique populaire. La mise en place constitutionnelle de l'UE est largement ignorée de ses citoyens: son mode de gouvernement est complexe et peu clair. Dans une Union comprenant 27 États et 501 millions de personnes, les décisions sont inévitablement lointaines. Son petit budget implique que l'UE n'est pas associée dans l'esprit du public à la fourniture de biens publics. L'Union européenne est plus connue pour sa législation et sa bureaucratie que pour sa justice et sa démocratie. Bien que l'opinion publique admette que l'UE est potentiellement plus à même de résoudre les problèmes que les États membres pris individuellement, cette dernière doit encore apporter le sentiment de sécurité et de prospérité que ses citoyens méritent. L'« Europe » est ailleurs, les autres États membres représentent encore plus ou moins « l'étranger », et les autres citoyens de l'UE ne sont pas beaucoup plus que des compagnons étrangers.

Les négociations longues et controversées qui ont conduit au Traité de Lisbonne, ont été presque exclusivement concentrées sur les questions de compétences, des instruments et des pouvoirs. La question de savoir comment ces changements seraient reçus dans l'opinion publique, ou s'ils seraient par eux-mêmes suffisants pour galvaniser le soutien populaire au projet d'unification européenne, n'a guère été soulevée – et pour autant qu'elle l'ait été, ce fut pour être négligemment mise au rancard. Au lendemain des référendums français et néerlandais de 2005, l'effort accompli pour reformuler les changements constitutionnels d'une manière qui serait plus acceptable pour l'opinion publique a conduit à un énorme exercice d'obscurantisme. Malheureusement, par conséquent, le Traité de Lisbonne finalement adopté est dépourvu de la précision et de la clarté de son prédécesseur tant honni, le Traité constitutionnel.

Cependant, aux termes du nouveau traité, le Parlement se voit attribuer de nouveaux pouvoirs considérables, voire spectaculaires dans les domaines budgétaire, législatif et constitutionnel. Le Traité de Lisbonne introduit un remarquable changement dans l'équilibre interinstitutionnel des pouvoirs, en faveur du Parlement, et celui-ci doit se montrer maintenant à la hauteur de ce surcroît d'autorité qui lui est conféré. Déjà dans cette première année qui a suivi l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, le Parlement s'est affirmé dans la hiérarchie constitutionnelle de l'UE.

La dynamique de la politique partisane du Parlement lui a été utile pour négocier des accords qui ont échappé aux ministres et aux fonctionnaires au sein du Conseil. Les membres du Parlement européen soumettent la Commission européenne à un contrôle démocratique plus rigoureux que jamais. Le Parlement utilise désormais les nouveaux pouvoirs que lui attribue Lisbonne avec une confiance qu'il tire du texte du Traité lui-même:

« Le fonctionnement de l'Union est fondé sur la démocratie représentative. Les citoyens sont directement représentés, au niveau de l'Union, au Parlement européen. Tout citoyen a le droit de participer à la vie démocratique de l'Union. Les décisions sont prises aussi ouvertement et aussi près que possible des citoyens. »[2]

Changer les règles du jeu

Il est particulièrement crucial pour le développement du Parlement européen d'user du droit d'engager une révision des traités européens que lui donne le Traité de Lisbonne et pour ce faire, de convoquer une Convention constitutionnelle. Les Etats membres ont ainsi été privés de leur pouvoir exclusif dans la modification des traités. Le droit de veto des gouvernements nationaux sur les amendements finaux du traité est certes maintenu, mais la procédure de révision ordinaire des traités soumet désormais les représentants des gouvernements nationaux à l'exercice d'une convention où il sont obligés de s'asseoir avec les députés européens et nationaux ainsi qu'avec la Commission Européenne pour discuter en public des avantages et inconvénients de modifier le traité. Dans l'avenir, chaque conférence intergouvernementale sera préparée par une Convention dans laquelle le Parlement européen devra nécessairement être partie au consensus. Au grand désarroi des eurosceptiques partout dans l'Europe, les « lignes rouges » ne sont plus l'apanage exclusif des gouvernements nationaux. Les règles du jeu constitutionnel ont changé.

Le Parlement est conscient qu'il doit user de ses nouveaux pouvoirs avec compétence et prudence. Après avoir profité de toutes les opportunités qu'il avait dans le processus allant de Laeken à Lisbonne, le Parlement est en quelque sorte « complice » de l'arrangement finalement intervenu. Une réouverture des traités pour une révision ultérieure comporte des risques autant pour le Parlement que pour les autres institutions. Cependant les députés ne devraient pas rejeter l'idée d'une réforme politique s'ils tiennent, pour le long terme, à la santé de la démocratie post-nationale qui est en train d'émerger en Europe.

Le Parlement dispose d'une légitimé juridique incontestable. Toutefois, même son meilleur ami (comme l'auteur de cet article) ne pourrait prétendre qu'il jouit d'une légitimité populaire équivalente. Les sondages réguliers présentés par l'Eurobaromètre suggèrent que le Parlement commande le respect de plus de la moitié de l'opinion publique, mais pas son affection.[3] Son électorat est largement ignorant de ce que le Parlement

2. Article 10, alinéa 1 à 3 du Traité de l'Union Européenne, amendé par le Traité de Lisbonne.

3. Suivant des enquêtes régulières de l'Eurobaromètre, un peu plus de la moitié de l'opinion publique fait confiance au Parlement européen – légèrement plus qu'à la Commission ou Conseil.

fait ou est censé faire, de qui il a élu pour le représenter ou de comment ceux qui le représentent ont été choisis.

Dans cet écart entre la réalité et la compréhension il peut s'agir tout simplement d'un phénomène transitoire au moment où le Parlement est en train de s'habituer à l'augmentation de ses pouvoirs. Toutefois, ne pas comprendre l'organisation de la gouvernance est particulièrement grave au moment où le gouvernement d'aujourd'hui renforce et multiplie le nombre de lois et de décisions portant sur un champ de politiques publiques de plus en plus large. La bonne gouvernance n'est pas seulement un enjeu de légalité, mais également de rationalité : un peuple bien gouverné comprend pourquoi les choses sont telles quelles sont, tout en acceptant le système de la gouvernance pour le bien commun et en se réservant le droit de critiquer le gouvernement actuel.

Après des décennies, voire des siècles, les systèmes de gouvernance des Etats démocratiques de l'Europe ont gagné la confiance populaire. Bien que les politiques individuelles des gouvernements européens puissent faire l'objet de débats, les systèmes de gouvernement des États sont dans leur ensemble consensuels. La gouvernance de l'UE doit encore arriver à cet état de grâce. Si ce manque de confiance n'est pas corrigé, et d'autant plus que l'UE commence à atteindre directement la vie économique et la sécurité de ses citoyens, il y a des dangers pour la démocratie elle-même.

Dans le Traité de Lisbonne figurent quelques moyens permettant de remédier à ce problème démocratique. Certains, comme l'initiative citoyenne européenne, sont en dehors de la portée de cet article. Ce qui nous importe dans cet article, c'est le développement futur du Parlement européen – la manière dont il usera de ses pouvoirs, sa représentativité, sa composition, ses partis politiques. Se complaire dans l'absence de légitimité populaire serait une erreur grave. Le processus d'unification démocratique de l'Europe pourrait bien faillir, faute d'un Parlement réformé et populaire.

À moins que l'idée d'une Europe unie puisse s'enraciner plus profondément dans notre société politique, les forces du nationalisme pourraient bien resurgir et prendre leur revanche.

Le premier lieu où mener un tel combat est une Convention dédiée spécifiquement à la cause d'une réforme parlementaire. Un des points clefs de l'ordre du jour de la Convention doit être le développement des partis politiques européens susceptibles de former le relais de communication, de représentation et de protestation entre le citoyen et les pouvoirs supranationaux en exercice. Sans les partis politiques il y a peu d'espoir d'engager le citoyen européen dans la politique électorale du Parlement européen. Et le Parlement ne pourra pas remplir son énorme potentiel de première assemblée multinationale directement élue sans que les partis politiques réfléchissent et amplifient la politique de la Maison dans un cadre populaire plus large.

Nous verrons plus loin que la réforme cruciale à réaliser dans cette direction est de compléter la procédure électorale actuelle avec une circonscription paneuropéenne pour laquelle les députés seraient élus sur des listes transnationales. Cette modification devrait être mise en place à temps pour les prochaines élections au Parlement en 2014. Pourtant, réaliser la réforme parlementaire en passant par une nouvelle Convention et une CIG représente indubitablement un défi. Il est utile de commencer par un regard sur les origines du Parlement européen.

II – Réunis dans une Assemblée

Un Parlement européen élu au suffrage universel direct constitue un élément essentiel de l'ordre constitutionnel de l'Union européenne. Dès 1951, l'article 20 du traité de Paris instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) prévoyait une assemblée composée de « représentants des peuples des États réunis dans la Communauté ». L'article 21, paragraphe 3, disposait ce qui suit:

L'Assemblée élaborera des projets en vue de permettre l'élection au suffrage universel direct selon une procédure uniforme dans tous les États membres. Le Conseil, statuant à l'unanimité, arrêtera les dispositions dont il recommandera l'adoption par les États membres, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.

Cette même disposition allait être reprise à l'article 138, paragraphe 3, du traité de Rome (1957) instituant la Communauté économique européenne.[4]

Dès 1954, l'Assemblée commune de la CECA insista pour que cette disposition soit appliquée.[5] En 1960, l'Assemblée parlementaire européenne élabora une convention sur l'introduction d'élections au suffrage universel direct, convention qu'elle soumit pour examen au Conseil.[6] Toutefois, aucun progrès n'intervint sur ce dossier avant que le Sommet de La Haye, tenu en décembre 1969, ne réinscrive ce point à l'ordre du jour du Conseil. À ce stade, le terme d'« assemblée » avait été abandonné au profit de celui de « parlement ».

Le rapport Vedel (1972), mandaté par la Commission européenne, préconisait la mise en œuvre rapide des dispositions du traité portant sur les élections au suffrage universel direct.[7] Vedel faisait observer que l'expression « procédure électorale uniforme » ne devait pas nécessairement être interprétée comme impliquant la mise en place, en une seule phase, d'une procédure électorale totalement uniforme : le Parlement pourrait tendre vers une loi électorale unique après avoir acquis plus de légitimité grâce à sa première élection au suffrage universel direct.

En décembre 1974, les chefs d'État et de gouvernement réunis à Paris, sous la présidence de Valéry Giscard d'Estaing, prenaient la décision de principe de procéder à des élections au suffrage universel direct « le plus tôt possible… à partir de 1978 ».[8] Parallèlement, ils décidaient de transformer leurs rencontres au sommet en réunions formelles du Conseil européen, complétant ainsi le renforcement du Parlement en lui attribuant un exécutif plus fort.

Le Parlement européen s'était déjà attelé à la tâche en vue de revoir son projet de convention de 1960. Le rapport Patijn proposait un Parlement élu pour cinq ans au suffrage universel direct.[9] Dans un premier temps, les systèmes électoraux nationaux s'appliqueraient, mais pour une période transitoire seulement, dans l'attente de l'introduction d'une procédure électorale plus uniforme, censée être prête à temps pour les deuxièmes élections au suffrage universel direct. Les élections auraient lieu dans la Communauté aux mêmes dates, sur trois jours. Les doubles mandats parlementaires seraient autorisés, sans cependant être encouragés. Une liste des charges au niveau communautaire jugées incompatibles avec un mandat européen était établie. 355 sièges (pour les neuf États que la Communauté comptait alors) seraient répartis sur une base proportionnelle, comme suit: Allemagne 71, Royaume-Uni 67, Italie 66, France 65, Pays-Bas 27, Belgique 23, Danemark 17, Irlande 13, Luxembourg 6. Les députés au Parlement européen élus au suffrage universel direct jouiraient des mêmes privilèges et immunités que leurs homologues nationaux. Le pouvoir d'appréciation des États membres s'appliquerait également en ce qui concerne l'âge électoral et l'âge d'éligibilité, l'attribution des sièges vacants, les règles régissant les partis politiques et les conditions applicables aux membres du Parlement européen. Dans l'attente de l'entrée en vigueur de la procédure électorale uniforme, le Parlement vérifierait les pouvoirs des représentants par rapport à leurs règles nationales respectives.

Le rapport Patijn s'est avéré suffisamment pragmatique pour que les États le retiennent comme base de négociation au sein du Conseil. La principale pierre d'achoppement faisant obstacle à un accord demeurait le refus du gouvernement britannique d'adopter un système électoral de

4. Disposition reprise également à l article 108, paragraphe 3, du traité Euratom.
5. Rapport Teitgen, commission des Affaires politiques et des Relations extérieures, document n° 5 1954/1955 et résolution de l'Assemblée commune, adoptée le 2 décembre 1954 relative aux pouvoirs de l'Assemblée commune et à leur exercice, CECA, JO du 11/12/1954.
6. Rapport Dehousse, JO 37 du 02/06/1960.
7. Rapport du groupe de travail *ad hoc* pour l'examen du problème de l'accroissement des compétences du Parlement européen, *Bulletin des Communautés européennes*, supplément 4/72.
8. Point 12 du communiqué des chefs d'État et de gouvernement, Paris, 9 et 10 décembre 1974. Le Royaume-Uni et le Danemark réservèrent leur position. La décision fut confirmée par le Conseil européen réuni à Rome au mois de décembre de l'année suivante.

9. Rapport Patijn, adopté le 14 janvier 1975 ; JO C 32 du 11/02/1975.

type proportionnel, en application duquel le nombre de sièges obtenus au Parlement européen correspondrait plus ou moins aux votes exprimés. Même si l'absence d'une procédure électorale uniforme suscita à l'époque une vive déception, il s'avère, rétrospectivement, que le Parlement avait bien raison de se concentrer d'abord sur la mise en place d'élections au suffrage universel direct, et de remettre à plus tard le perfectionnement de la procédure.

Enfin des élections au suffrage universel direct

Le 20 septembre 1976, le Conseil parvenait à un accord sur un acte portant élection des représentants au Parlement européen au suffrage universel direct. Cet acte, qui bénéficiait du statut de droit primaire et devait être ratifié par chaque État membre, était annexé à une décision.[10]

Le Conseil mettait ainsi en place une Assemblée composée de 410 députés (pour les neuf États que comptait alors la Communauté), les quatre plus grands États membres se voyant attribuer un nombre égal de sièges. Si l'objectif d'une future procédure électorale uniforme était réaffirmé, aucun calendrier n'était fixé pour sa mise en place. Les élections devaient avoir lieu au cours d'une même période débutant le jeudi et s'achevant le dimanche. Dans l'attente de l'entrée en vigueur d'une procédure électorale uniforme, le Parlement devait vérifier les pouvoirs des représentants élus en prenant acte des résultats proclamés dans et par chaque État membre. Une procédure de conciliation était mise en place, dont les détails devaient être réglés par le Parlement.[11] Les premières élections au Parlement européen eurent lieu un peu plus tard, en juin 1979.

10. Décision du Conseil 76/787/CECA, CEE, EURATOM ; JO L 278 du 08/10/1976.
11. Le Royaume-Uni et le Danemark ont mis en annexe des déclarations concernant leurs territoires d'outremer et l'Allemagne une déclaration relative à Berlin.

Le Parlement nouvellement élu ne tarda pas à s'employer à transformer l'acte de 1976 en une procédure électorale uniforme. Le rapport Seitlinger mettait l'accent sur la question de l'extension de la représentation proportionnelle.[12] Il proposait des circonscriptions plurinominales comprenant de trois à quinze députés, les sièges étant attribués selon le système d'Hondt, et prévoyait la possibilité d'un vote préférentiel en faveur de candidats à l'intérieur des listes. Il prévoyait des mesures dérogatoires en vue de tenir compte de « particularités géographiques ou ethniques ». Seitlinger insistait également pour que les ressortissants d'un État membre résidant sur le territoire d'un autre État membre depuis au moins cinq ans puissent voter dans leur pays de résidence. Il était proposé de ramener les élections sur deux jours (dimanche et lundi). Toutefois, compte tenu de la situation politique générale qui prévalait dans la Communauté, et du refus persistant des Britanniques de renoncer à leur système à la majorité simple à l'intérieur de circonscriptions uninominales, aucun progrès ne fut possible au Conseil.

Reinhold Bocklet, nommé rapporteur sur la question au cours de la législature suivante (1984-1989), devait connaître un sort similaire. Ses efforts échouèrent sur l'obstacle britannique. Toute l'ingéniosité déployée ne permit pas d'associer des systèmes électoraux proportionnels et non proportionnels au sein d'un cadre qui puisse être qualifié de manière crédible d'« uniforme » et qui, dans le même temps, puisse faire l'objet d'un consensus au sein du Parlement ou du Conseil.

La chute du Mur de Berlin et l'intégration de l'Allemagne de l'Est dans la Communauté impliquèrent un réexamen du nombre des députés allemands au Parlement européen. Après les élections de 1989 (dans les douze États de l'époque), Karel De Gucht fut nommé rapporteur sur ce dossier. Il parvint à présenter deux « rapports intérimaires » qui firent avancer les choses.

12. Rapport Seitlinger adopté le 10 mars 1982 par 158 voix contre 77 et 27 abstentions ; JO C 87 du 05/04/1982. Voir cependant l'avis critique émis par la commission juridique (rapporteur d'Angelosante).

Dans le premier rapport, De Gucht reprenait la proposition faite précédemment par le Parlement concernant l'utilisation de la méthode d'Hondt.[13] Préoccupé par la baisse de la participation aux élections de 1984 et 1989, il introduisit dans le débat la question de savoir comment conduire et financer la campagne pour les élections au Parlement européen. Dans son second rapport, De Gucht proposait que le nombre de sièges alloués à l'Allemagne réunifiée passe à 99, la France, l'Italie et le Royaume-Uni se voyant attribuer 87 sièges chacun.[14] Enfin, De Gucht proposait un système en application duquel les deux tiers des sièges britanniques pourraient être pourvus à la majorité simple au sein de circonscriptions uninominales, le tiers restant étant attribué proportionnellement au total des voix obtenues par chaque parti. Cependant, comme cela était prévisible, le gouvernement de Margaret Thatcher demeura impassible face à la proposition du Parlement européen.

Le citoyen-électeur

En dépit de Mme Thatcher, le traité de Maastricht (1992) permit quelques avancées hardies en matière de citoyenneté de l'Union européenne. Les gouvernements espagnol et allemand étaient particulièrement désireux de faire avancer le concept fédéraliste du citoyen de l'Union en lui octroyant les droits de vote. À son article 8 B, paragraphe 2, ce traité disposait ce qui suit :

[T]out citoyen de l'Union résidant dans un État membre dont il n'est pas ressortissant a le droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen dans l'État membre où il réside, dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État. Ce droit sera exercé sous réserve des modalités adoptées par le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen ; ces modalités peuvent prévoir des dispositions dérogatoires lorsque des problèmes spécifiques à un État membre le justifient.[15]

Cette modification du traité fut fort utile, en ce sens qu'elle permit de disposer d'une base juridique pour des mesures visant à stimuler la politique électorale transnationale et à renforcer la participation civique.

Dans le même temps, le traité de Maastricht modifiait l'article 138 du traité instituant la Communauté européenne, afin de conférer au Parlement un droit d'avis conforme sur la proposition de la Commission relative à une procédure électorale uniforme. Il introduisait également un nouvel article 138 A libellé comme suit :

Les partis politiques au niveau européen sont importants en tant que facteur d'intégration au sein de l'Union. Ils contribuent à la formation d'une conscience européenne et à l'expression de la volonté politique des citoyens de l'Union.

La citoyenneté de l'UE fut revigorée avec le traité d'Amsterdam signé en 1997. La victoire de Tony Blair dans les élections législatives au Royaume-Uni en mai de la même année eut un effet immédiat (même si temporaire) sur la politique européenne du pays ce qui avait permis d'arriver à un accord à Amsterdam.

Tout d'abord, le nouveau traité limitait à 700 le nombre des députés au Parlement, avec 99 représentants pour l'Allemagne et 87 députés respectivement pour la France, l'Italie et le Royaume–Uni.[16] Deuxièmement, il insérait une nouvelle clause sibylline, libellée comme suit :

13. Rapport De Gucht adopté le 10 octobre 1991 par 150 voix contre 26 et 30 abstentions ; JO C 280 du 28/10/1991.
14. Rapport De Gucht adopté le 10 mars 1993 par 207 voix contre 79 et 19 abstentions ; JO C 115 du 26/04/1993.
15. Cet article est devenu par la suite l'article 19, paragraphe 2, du traité instituant la Communauté européenne. Le traité de Maastricht impliquait une révision de l'acte de 1976 ; cette révision intervint à la faveur de la décision 93/81 du Conseil ; JO L 33 du 09/02/1993.
16. Article 138, paragraphe 2, devenu par la suite l'article 190, paragraphe 2.

En cas de modification du présent paragraphe, le nombre des représentants élus dans chaque État membre doit assurer une représentation appropriée des peuples des États réunis dans la Communauté.

Le traité d'Amsterdam insérait un nouvel alinéa fixant à cinq ans la durée du mandat au Parlement.[17] Quatrièmement, le nouveau traité modifiait comme suit l'article 190, paragraphe 4 (anciennement article 138, paragraphe 3) :

Le Parlement européen élabore un projet en vue de permettre l'élection au suffrage universel direct selon une procédure uniforme dans tous les États membres ***ou conformément à des principes communs à tous les États membres.***

Cette révision reflétait l'approche plus pragmatique du Parlement, telle qu'exprimée dans le rapport De Gucht. En particulier, la modification introduite permettait aux Irlandais de continuer à utiliser le système de vote unique transférable (VUT) en lieu et place d'un scrutin de liste à la plus forte moyenne.

Enfin, un nouvel article 190, paragraphe 5, fut utilement ajouté par le traité d'Amsterdam :

Le Parlement européen fixe le statut et les conditions générales d'exercice des fonctions de ses membres, après avis de la Commission et avec approbation du Conseil statuant à l'unanimité.

Enfin une représentation proprotionelle

Immédiatement après la signature du traité d'Amsterdam en 1997, la commission des affaires institutionnelles nomma M. Georgios Anastassopoulos, vice-président du Parlement, rapporteur sur la procédure électorale. Elle le chargeait d'étudier si une nouvelle proposition pouvait être présentée sur la base de l'article 190, paragraphe 4, révisé, c'est-à-dire si des « principes communs à tous les États membres » offraient une meilleure promesse d'uniformité qu'une « procédure uniforme dans tous les États membres ».

Anastassopoulos constata qu'il existait entre les États membres un « consensus très large » sur un certain nombre de principes communs parmi lesquels celui, non des moindres, de la représentation proportionnelle. Il abandonna l'idée d'un découpage uniforme de circonscriptions territoriales mais insista sur la création de telles circonscriptions dans les États membres de plus de 20 millions d'habitants. Il posa notamment la question de savoir si un pourcentage de sièges (il proposait 10 %) pouvait être réparti proportionnellement à partir de listes transnationales (paritaires hommes – femmes) à compter des élections de 2009. Il estima que des seuils nationaux devaient rester facultatifs, que le scrutin de type préférentiel devait être encouragé afin de stimuler la participation aux élections, et que le cumul des mandats parlementaires devait être interdit. Il proposa d'avancer la date des élections de juin à mai (afin d'éviter les vacances d'été dans les pays nordiques) et de répartir les opérations électorales proprement dites sur deux jours au maximum. Ce rapport ambitieux fut adopté par le Parlement le 15 juillet 1998, par 355 voix contre 146 et 39 abstentions.[18]

Aidé par les efforts pragmatiques du Parlement européen et avec l'appui des démocrates libéraux, le gouvernement travailliste qui venait d'être élu au Royaume-Uni permit finalement de sortir le système électoral de l'impasse. Pour les élections de 1999, un système de liste fermée avec représentation proportionnelle régionale fut enfin mis en place en Grande-

17. Cet article, qui devint l'article 190, paragraphe 3, ne faisait que codifier l'acte de 1976.

18. JO C 292 du 21/09/1998 ; la résolution du Parlement européen est reproduite à l'annexe I.

Bretagne.[19] Des réformes similaires furent introduites en France pour les élections de 2004.

La banalisation de la représentation proportionnelle à travers de l'Union avait permis au Conseil, en 2002 de modifier l'acte de 1976. La représentation proportionnelle fut codifiée de façon à permettre expressément le vote unique transférable et le vote préférentiel. Les circonscriptions régionales ou territoriales furent admises et le seuil de voix à atteindre pour obtenir des sièges fut fixé à 5 % du total des voix. Le cumul des mandats de député national et européen fut progressivement interdit et il fut décidé que la loi nationale s'appliquerait désormais en ce qui concerne la déchéance du mandat de député au Parlement européen et l'attribution des sièges vacants.[20] Cependant les propositions les plus ambitieuses du rapport parlementaire de M. Anastassopoulos ne furent pas adoptés par le Conseil.[21]

Nice, Laeken et la Convention

Le Parlement européen n'aborda pas le problème de sa procédure électorale lors de la Conférence intergouvernementale qui avait conduit au traité de Nice en Décembre 2000. En fait, la dernière phase de la Conférence fut marquée par une controverse douloureuse entre États membres à propos de la redistribution des sièges au Parlement lors d'un nouvel élargissement devenu imminent. Après quelques disputes indécentes, pour la législature 2004-2009, le nombre de sièges (pour les 25 États membres d'alors) fut

19. L'Irlande du Nord bénéficiait d'un système de vote unique transférable depuis 1979, compte tenu de la nécessité impérieuse de tenir compte de l'avis minoritaire dans la province ; en 1999, dix démocrates-libéraux, deux Verts, deux membres du Plaid Cymru et trois membres du Parti de l'indépendance du Royaume-Uni ont été élus au PE, ce qui témoigne de l'importance de la représentation proportionnelle pour la légitimité du Parlement européen.
20. Décision du Conseil du 25 juin 2002 et du 23 septembre 2002 modifiant l'acte portant élection des représentants au Parlement européen au suffrage universel direct ; JO L 283 du 21/10/2002.
21. Pour un compte rendu intégral, voir Dr. George N. Anastassopoulos, *The Debate on the System of Electing the Members of the European Parliament*, préface du Professeur Dimitris Th., Athènes et Bruxelles, 2002.

porté à 732 : 99 pour l'Allemagne, 78 au lieu de 87 pour la France, l'Italie et le Royaume-Uni qui conservaient un nombre égal de sièges mais nettement moins élevé, et 54 pour l'Espagne et la Pologne. (Ultérieurement, lors de l'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie, il fut convenu que le nombre total serait porté à 736 sièges à compter de 2009, l'Allemagne en conservant là encore 99, la France, l'Italie et le Royaume-Uni voyant leur nombre de sièges réduit à 72 et l'Espagne et la Pologne à 50).

Le traité de Nice modifia l'article 190, paragraphe 5 afin que le statut des Membres puisse être approuvé au Conseil par le vote à la majorité qualifiée (VMQ), les problèmes liés à la fiscalité restant soumis à l'unanimité. L'article 191 fut modifié afin de donner une base juridique à la création du statut des partis politiques au niveau européen. Le Conseil fut chargé d'élaborer les règles encadrant les partis politiques, et notamment leur financement, en codécision avec le Parlement européen.

Tournant la page sur le décevant traité de Nice, le Conseil européen adopta la déclaration de Laeken en décembre 2001, et établit la Convention sur l'avenir de l'Europe sous la présidence de M. Giscard d'Estaing. Laeken posa un certain nombre de questions pertinentes sur le rôle futur du Parlement européen.

« *Le rôle du Parlement européen doit-il être renforcé ? La codécision ne devrait-elle pas être étendue ? Les modalités d'élection des députés au Parlement européen doivent-elles être révisées ? Une circonscription électorale européenne doit-elle être créée ou les circonscriptions doivent-elles continuer à être déterminées au niveau national ? Ces deux systèmes peuvent-ils coexister ?* »

Cependant, lorsque la Convention chargée de rédiger la constitution pour l'Europe aborda ces questions, force fut de constater que la question du

système électoral était bien moins prioritaire que celles des compétences du Parlement et de sa place dans l'équilibre interinstitutionnel.

La Convention proposa, en bonne logique, que le système électoral fasse l'objet d'une loi ou d'une loi-cadre du Conseil, statuant à l'unanimité sur initiative du Parlement, après approbation de celui-ci.[22] Elle proposait aussi que le Conseil européen adopte à l'unanimité, sur initiative du Parlement et avec son approbation, une décision européenne fixant la composition de celui-ci. Le nombre des députés ne devait pas dépasser 736 : «La représentation des citoyens est assurée de façon dégressivement proportionnelle, avec un seuil minimum de quatre membres par État membre ».[23] En outre, la Charte des droits fondamentaux, qui acquérait force obligatoire, stipulait, en son article 39, que tout citoyen de l'Union a le droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen dans l'État membre où il réside, ce dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État.

La CIG de 2003-2004, qui prit la relève de la Convention, ne modifia rien aux procédures mais adapta la disposition en cause (article I-20, paragraphe 2) comme suit :

Le Parlement européen est composé de représentants des citoyens de l'Union. Leur nombre ne dépasse pas 750. 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 proposition ressemble fort à une idée avancée par l'Allemagne au moment de Maastricht mais rejetée à l'époque. Le sens profond du changement apporté au libellé historique – où « représentants des peuples des États réunis dans la Communauté » est remplacé par « représentants

22. Article III-232 du projet de traité établissant une constitution pour l'Europe (2003).
23. Article I-19, paragraphe 2, du projet de traité établissant une constitution pour l'Europe (2003).

des citoyens de l'Union » – semble avoir échappé à certains observateurs. Si le terme de « peuples » n'est pas chargé d'une signification juridique précise dans les termes du traité, la modification en « citoyens » n'était pas pour autant anodine : la place accordée au citoyen de l'Union était confirmée plus loin dans le traité constitutionnel.[24] Et les représentants du Parlement à la Convention puis à la CIG espéraient bien que ce changement encouragerait l'élaboration par la suite de politiques transnationales et populariserait l'idée d'un espace politique post-national. Ces avancées furent cependant encore remises en question lorsque les Français et les Néerlandais votèrent contre le traité constitutionnel lors des référendums de la mi-2005.

24. Notamment à l article I-45, paragraphe 2, qui dispose que «les citoyens sont directement représentés, au niveau de l Union, au Parlement européen» (disposition reprise ensuite dans le Traité de Lisbonne, à l article 10, paragraphe 2, du traité sur l Union européenne).

III – Le Traité de Lisbonne et la suite

La période récente de réflexion puis de négociation du Traité de Lisbonne est encore dans tous les esprits. Lors de la Conférence intergouvernementale de 2007, qui réussit à relancer le processus constitutionnel, le Parlement a choisi de ne pas insister, pour des raisons tactiques, sur la mise en place d'une procédure électorale uniforme ni, comme cela avait pu être suggéré, sur la réforme du régime des privilèges et immunités.

En dehors des négociations sur la constitution, des progrès significatifs ont été accomplis. Le premier statut des partis politiques européens a été adopté en 2003 et étendu aux fondations de partis politiques en 2007.[25] De même, le statut des députés au Parlement européen a finalement été adopté en 2005.[26] Aucun de ces statuts n'est cependant vraiment adapté

25. Respectivement règlement (CE) n° 2004/2003 du Parlement européen et du Conseil du 4 novembre 2003 relatif au statut et au financement des partis politiques au niveau européen; JO L 297 du 15/11/2003 et règlement (CE) n° 1524/2007 du 18 décembre 2007 ; JO L 343 du 27/12/2007.
26. Décision du Parlement européen du 28 septembre 2005 portant adoption du statut des députés au Parlement européen (2005/684/CE, Euratom), JO L 262 du 07/10/2005.

à long terme : les partis politiques européens sont soumis à d'étranges contraintes qui leur interdisent en fait de mener une campagne électorale, et les députés sont encore soumis à de nombreuses règles d'immunité nationales (et donc contradictoires).

Alors que la question de la procédure électorale n'a pas été soulevée au cours de la renégociation à Lisbonne du traité constitutionnel, celle visant à redistribuer les sièges pour le Parlement à élire en 2009 a suscité une intense controverse. Répondant à la demande du Conseil européen de juin 2007, le Parlement européen a présenté une proposition visant à modifier sa composition. Dans le rapport Lamassoure-Severin (2007), il est parvenu à définir de manière convaincante comment le principe de la proportionnalité dégressive devait s'appliquer dans la pratique : « le pourcentage entre la population et le nombre de sièges de chaque État membre doit varier en fonction de leur population respective, de façon à ce que chaque député d'un État membre plus peuplé représente plus de citoyens que chaque député d'un État membre moins peuplé et inversement, mais aussi qu'aucun État membre moins peuplé n'ait plus de sièges qu'un État plus peuplé. »[27]

Toutefois, un État, en occurrence l'Italie, a rejeté la proposition qui, conformément à ce qui précède, lui donnait 72 sièges contre 73 au Royaume-Uni et 74 à la France. En dernière minute, la CIG est parvenue à un compromis: porter le nombre de députés au Parlement à 751, c'est-à-dire 750 plus son président, et donner le siège supplémentaire à l'Italie. Malheureusement, cet arrangement contrevenait à l'application stricte du principe de la proportionnalité dégressive (tel que venant d'être défini par le Parlement), en ce sens qu'un député italien représente moins de personnes que son collègue espagnol alors que l'Espagne est moins peuplée que l'Italie.[28] Malgré cette entaille faite au principe, la définition Lamassoure-Severin

27. Extrait du paragraphe 6 du rapport Lamassoure-Severin, adopté le 11 octobre 2007 par 378 voix contre 154, avec 109 abstentions ; JO C 227 E du 04/09/2008.
28. L'accord politique sur la répartition des sièges a été confirmé par le Conseil européen du 14 décembre 2007 (point 5 des conclusions de la présidence).

de la proportionnalité dégressive a été acceptée, du moins en théorie, non seulement par le Parlement mais aussi par le Conseil.

Après le psychodrame autour des sièges parlementaires, le Traité de Lisbonne a en définitive été prêt à être signé le 13 décembre 2007, mais n'est malheureusement entré en vigueur que le 1er décembre 2009.

L'article 14 du nouveau traité sur l'Union européenne, révisé par le Traité de Lisbonne, stipule :

1. *Le Parlement européen exerce, conjointement avec le Conseil, les fonctions législative et budgétaire. Il exerce des fonctions de contrôle politique et consultatives conformément aux conditions prévues par les traités. Il élit le président de la Commission.*
2. *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.*

Le Conseil européen adopte à l'unanimité, sur initiative du Parlement européen et avec son approbation, une décision fixant la composition du Parlement européen, dans le respect des principes visés au premier alinéa.

3. *Les membres du Parlement européen sont élus au suffrage universel direct, libre et secret, pour un mandat de cinq ans.*
4. *Le Parlement européen élit parmi ses membres son président et son bureau.*

L'article 223 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne dispose que:

1. *Le Parlement européen élabore un projet en vue d'établir les dispositions nécessaires pour permettre l'élection de ses membres au suffrage universel direct selon une procédure uniforme dans tous les États membres ou conformément à des principes communs à tous les États membres.*

Le Conseil, statuant à l'unanimité conformément à une procédure législative spéciale et après approbation du Parlement européen, qui se prononce à la majorité des membres qui le composent, établit les dispositions nécessaires. Ces dispositions entrent en vigueur après leur approbation par les États membres, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.

2. *Le Parlement européen, statuant par voie de règlements de sa propre initiative conformément à une procédure législative spéciale, fixe le statut et les conditions générales d'exercice des fonctions de ses membres, après avis de la Commission et avec l'approbation du Conseil statuant à la majorité qualifiée. Toute règle ou toute condition relatives au régime fiscal des membres ou des anciens membres relèvent de l'unanimité au sein du Conseil.*

Après l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, le Parlement a décidé de tenter encore une fois une réforme électorale. Cela implique, entre autres, la révision de l'Acte de 1976 portant élection des membres du Parlement européen au suffrage universel direct. Douze ans après le dernier examen de ce dossier par le Parlement au travers du rapport Anastassopoulos, et quatre bonnes années avant l'entrée en vigueur d'une réforme réaliste de la procédure électorale (en 2014), il semble en effet que le moment soit bien choisi pour engager d'autres réformes.

La recherche de proportionnalité dégressive

Comme le Traité de Lisbonne n'était pas encore en vigueur, les élections de 2009 se sont déroulées sur la base du traité de Nice, soit 736 sièges,

chaque État membre en obtenant entre 5 et 99. Pour que Lisbonne puisse être mis en application, il a été convenu que les 18 sièges supplémentaires prévus par le traité seraient ajoutés. Une CIG s'est tenue en juin 2010, avec l'accord du Parlement, pour mettre en œuvre cet ajustement (qui fera gagner quatre sièges à l'Espagne, deux à l'Autriche, la France et la Suède et un à la Bulgarie, l'Italie, les Pays-Bas, la Lettonie, Malte, la Pologne, la Slovénie et le Royaume-Uni).[29] Dans le cadre de ces modalités provisoires, l'Allemagne conserve ses trois députés supplémentaires élus en 2009 jusqu'en 2014; le Parlement comptera ainsi 754 membres une fois la modification du traité ratifiée dans tous les États, et les dix-huit députés ayant fait preuve de patience pourront prendre leurs fonctions.

Il faudra en tout état de cause revoir entièrement la répartition des sièges avant les élections de 2014 afin de tenir compte des dispositions du Traité de Lisbonne relatives à la proportionnalité dégressive, ainsi que des changements démographiques intervenus mais aussi de l'adhésion probable de la Croatie et de l'Islande à l'Union.[30]

Le principe de la proportionnalité dégressive est un concept fédéraliste élégant au titre duquel les intérêts des minorités plus petites sont protégés, en accordant aux États moins peuplés une représentation relativement plus importante qu'aux États plus peuplés. Bien que le Conseil européen de décembre 2007 soit convenu d'accepter la proposition Lamassoure-Severin du Parlement européen, le principe de la proportionnalité dégressive doit encore être règlementé ou être appliqué dans la pratique. Dans le Parlement de 2004, dix États avaient trop ou trop peu de députés européens. Dans le Parlement actuel, élu en 2009, il y en a neuf. Même avec l'arrivée des 18 députés européens « Lisbonne » supplémentaires, il restera cinq « transgressions ».

29. Résolution du 6 mai 2010 relative au projet de protocole modifiant le protocole n° 36 sur les dispositions transitoires concernant la composition du Parlement européen pour le reste de la législature 2009-2014 (P7_TA(2010)0148).
30. Si un État rejoint l'UE pendant la législature 2009-2014, les sièges lui revenant seront temporairement ajoutés aux 751, comme cela a été fait pour la Bulgarie et la Roumanie en 2005.

Distribution des sièges au Parlement européen (2009-2014)

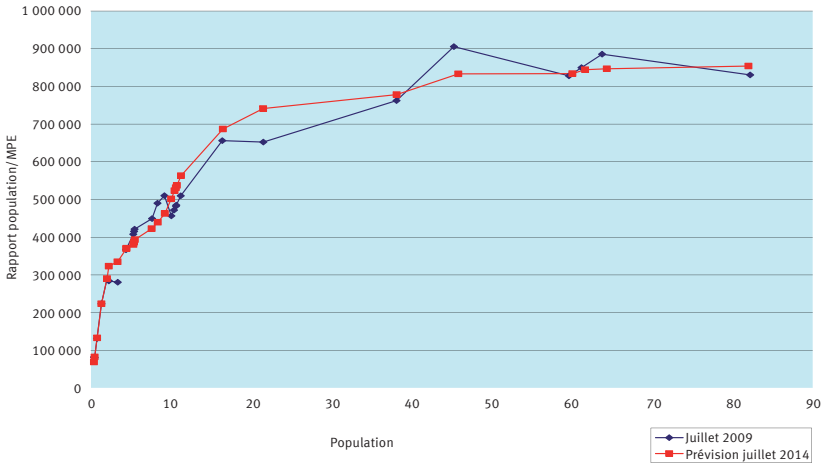
État	Population 2008*	% de la population UE-27	MPE juillet 2009	Population/MPE juillet 2009 §	MPE + 18	Population MPE + 18/MPE	Population 2010 *	% de la population UE-28	MPE prévus juillet 2014	Rapport population/ MPE prévus
Allemagne	82,218	16,53 %	99	830 483	99	830 483	81,802	16,17 %	96	852 107
France	63,753	12,82 %	72	885 460	74	861 528	64,714	12,79 %	76	851 497
Royaume-Uni	61,186	12,30 %	72	849 806	73	838 164	62,008	12,26 %	73	849 425
Italie	59,619	11,98 %	72	828 046	73	816 703	60,340	11,93 %	72	838 060
Espagne	45,283	9,10 %	50	905 666	54	838 580	45,989	9,09 %	55	836 164
Pologne	38,116	7,66 %	50	762 312	51	747 365	38,167	7,55 %	49	778 925
Roumanie	21,529	4,33 %	33	652 382	33	652 382	21,462	4,24 %	29	740 075
Pays-Bas	16,405	3,30 %	25	656 216	26	630 977	16,578	3,28 %	24	690 734
Grèce	11,214	2,25 %	22	509 718	22	509 718	11,295	2,23 %	20	564 750
Belgique	10,667	2,14 %	22	484 859	22	484 859	10,827	2,14 %	20	541 350
Portugal	10,618	2,13 %	22	482 618	22	482 618	10,638	2,10 %	20	531 886
République tchèque	10,381	2,09 %	22	471 868	22	471 868	10,507	2,08 %	20	525 341
Hongrie	10,045	2,02 %	22	456 609	22	456 609	10,013	1,98 %	20	500 650
Suède	9,183	1,85 %	18	510 161	20	459 145	9,341	1,85 %	20	467 034
Autriche	8,332	1,67 %	17	490 112	19	438 521	8,375	1,66 %	19	440 805
Bulgarie	7,640	1,54 %	17	449 424	18	424 456	7,564	1,50 %	18	420 206
Danemark	5,476	1,10 %	13	421 215	13	421 215	5,535	1,09 %	14	395 338
Slovaquie	5,401	1,09 %	13	415 462	13	415 462	5,425	1,07 %	14	387 495
Finlande	5,301	1,07 %	13	407 769	13	407 769	5,351	1,06 %	14	382 245
Irlande	4,401	0,88 %	12	366 775	12	366 775	4,456	0,88 %	12	371 315
Croatie							4,435	0,88 %	12	369 588
Lituanie	3,366	0,68 %	12	280 533	12	280 533	3,329	0,66 %	10	332 904
Lettonie	2,271	0,46 %	8	283 863	9	252 322	2,248	0,44 %	7	321 196

Slovénie	2,026	0,41 %	7	289 414	8	253 238	2,047	0,40 %	7	292 425
Estonie	1,341	0,27 %	6	223 483	6	223 483	1,340	0,26 %	6	223 355
Chypre	0,789	0,16 %	6	131 550	6	131 550	0,798	0,16 %	6	133 008
Luxembourg	0,484	0,10 %	6	80 633	6	80 633	0,502	0,10 %	6	83 678
Malte	0,410	0,08 %	5	82 060	6	68 383	0,413	0,08 %	6	68 828
Islande							0,318	0,06 %	6	52 938
UE	**497,456**	**100,00 %**	**736**	**675 891**	**754**	**659 755**	**505,817**	**100,00 %**	**751**	**673 524**

*** Millions de population résidente totale, selon Eurostat août 2010.**

§ Les domaines ombrés indiquent là où la proportionnalité dégressive n'est pas réalisée

Proportionnalité dégressive des sièges au PE



Il importe d'admettre que le « système » actuel de répartition des sièges n'est en réalité rien d'autre qu'une solution politique, qui est en outre constamment instable. L'un des facteurs déstabilisants évidents est que l'Allemagne a une population qui décroît rapidement et que le fossé entre l'Allemagne, d'une part, et la France, le Royaume-Uni et l'Italie, d'autre part, qui voient leur population s'accroître, se réduira dans les décennies à venir. Si l'Allemagne conserve le plus grand nombre de sièges (96) malgré sa population décroissante, les autres États les plus peuplés devront obtenir un nombre de sièges beaucoup plus important qu'actuellement, ce qui irait dans la pratique à l'encontre de la décision prise à Nice en 2000. Un tel résultat portera gravement préjudice aux intérêts des Etats plus petits, mais cependant de taille moyenne, mettant ainsi en péril la possibilité d'aboutir à une juste application de la proportionnalité dégressive. Au moins le traité précise-t-il qu'aucun État ne doit se voir attribuer plus de 96 sièges et non que le plus grand État doit toujours disposer de 96 sièges, ouvrant ainsi l'option de réduire progressivement le nombre de sièges accordés à l'Allemagne pour refléter la diminution de sa population et l'augmentation de celle des autres pays.[31]

Tout en bas de l'échelle, en revanche, il n'y a pas cette flexibilité: les dispositions du Traité de Lisbonne prévoient un seuil-plancher de six sièges, bien qu'il soit intéressant de rappeler que la Convention sur l'avenir de l'Europe suggérait qu'il soit de quatre. Une approche radicale de la réforme de la composition du Parlement consisterait à rouvrir le débat à propos du seuil-plancher et du plafond. Il serait dans ce contexte judicieux de réduire à cinq le minimum de sièges dévolus aux pays dont les populations sont inférieures à un demi-million.

Néanmoins, dans les conditions actuelles, la Croatie, qui compte 4,4 millions d'habitants, se verra probablement attribuer onze sièges et l'Islande, qui en compte 0,3 millions, six sièges. Dans les vingt années à venir, les États potentiellement candidats à l'adhésion comprennent les six pays des Balkans occidentaux, qui totalisent tous ensemble moins de 20 millions d'habitants. La Turquie, avec une population de 72,5 millions d'habitants, est encore un autre cas de figure. Ainsi, l'association de l'élargissement et des modifications démographiques constitue un formidable défi si l'on veut continuer avec les modalités actuelles. Si aucune autre solution n'est trouvée, les négociations politiques entre États seront intenses avant qu'un accord soit trouvé sur la composition du Parlement de 2014. La question de savoir comment « servir » tout le monde avec bien moins de 751 sièges, dans le respect du principe de la proportionnalité dégressive, incombe directement au Parlement qui, par le Traité de Lisbonne, acquiert le droit (et le devoir) d'initier tout changement dans la composition de l'institution au cours de chaque législature.

31. Article 14, paragraphe 2, du traité UE.

Les autres nationalités pourraient trouver que les Allemands sont bien nombreux au Parlement européen. Pourtant, la sous représentation disproportionnée des Allemands au Parlement européen constitue une partie des motivations des requérants ayant engagé une action en justice contre le Traité de Lisbonne auprès de la Cour constitutionnelle fédérale allemande. Dans son célèbre arrêt de juin 2009, le *Bundesverfassungsgericht* a conclu, après avoir discuté des mérites de la proportionnalité dégressive, que le système proposé dans le traité était acceptable uniquement parce que l'Union européenne n'est pas un État fédéral. La Cour constitutionnelle fédérale allemande a estimé que, en dépit de la prétention de l'Union en matière de citoyenneté européenne, le Parlement européen est en réalité constitué de contingents nationaux.

La Cour n'a pu s'empêcher de constater qu'un député européen allemand représente dix fois plus de citoyens qu'un député maltais. Ainsi selon la Cour, contrairement au Bundestag, le Parlement européen n'est pas une assemblée constituée de députés égaux. Il n'est pas davantage l'autorité suprême du peuple européen souverain. Les membres du Parlement européen (et en particulier les députés allemands) aident l'Union à être démocratiquement responsable, mais l'Union tire sa véritable légitimité de son ancrage dans les démocraties nationales des États membres. La représentation de l'Allemagne dans les autres institutions du système de gouvernance de l'Union (Commission, Conseil européen, Conseil des ministres et Cour de justice) compense ce qui pourrait en d'autres circonstances être considéré comme un traitement inéquitable au Parlement. Par ailleurs, le traité contient des instruments optionnels de démocratie participative transnationale, comme l'initiative citoyenne, qui complètent utilement le rôle des députés au Parlement européen.[32]

32. Arrêt de la Cour constitutionnelle fédérale du 30 juin 2009, en particulier ses paragraphes 279 à 297 ; http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/es20090630_2bve000208en.html

L'arrêt de la Cour constitutionnelle de Karlsruhe sur le Traité de Lisbonne reste sujet à controverse, non seulement parce que la Cour cherche à s'attribuer le pouvoir de statuer sur des questions *ultra vires* relevant de la compétence de l'UE, mais encore parce qu'il menace l'autorité de la Cour de justice européenne. Il n'est pas nécessaire d'accepter ce raisonnement pour prendre néanmoins la mesure du caractère sensible de la question de la future composition du Parlement. Pour le moins, maintenant que le Traité de Lisbonne est en vigueur, il faudra que la décision portant sur la composition du Parlement à l'avenir applique scrupuleusement le principe de la proportionnalité dégressive pour éviter une contestation déplacée auprès des tribunaux allemands.

Les Mathématiques à l'aide?

L'heure est venue de chercher plus sérieusement à trouver, pour la répartition des sièges entre les États membres dans l'avenir, une formule mathématique qui respecte les termes du traité en ce qui concerne le seuil, le plafond et la proportionnalité dégressive et qui soit en même temps durable, transparente et non influencée par la politique.[33] Plusieurs options existent.

Il est évident que la possibilité de s'accorder au plan politique sur une formule technique suppose de trouver d'abord un consensus parmi les mathématiciens sur la méthodologie optimale. Il est également clair qu'une formule mathématique aura plus de chance d'être acceptée par les politiques si la modification apportée à la répartition actuelle produit

33. Voir par exemple, Henri Theil et Linus Schrage, The Apportionment Problem and the European Parliament dans *European Economic Review* 9 (1977) ; Karol Zyczkowski et Wojciech Slomczynski, Voting in the European Union: the square root system of Penrose and a critical point, Université de Jagielonian, Cracovie, mai 2004 ; et Victoriano Ramirez et al, Degressively Proportional Methods for the Allotment of the European Parliament Seats Amongst the EU Member States in *Mathematics and Democracy*, Springer, Berlin 2006.

plus de gagnants que de perdants.[34] Il est nécessaire d'étudier plus avant cette question en associant des politologues aux mathématiciens: il serait sage de la part du Parlement et de la Convention de commanditer une telle étude dès que possible.

34. Richard Rose and Patrick Bernhagen, Inequality in the Representation of Citizens in the European Parliament, Studies in *Public Policy* 472, University of Aberdeen, 2010.

IV - Nationalité et citoyenneté

Les protestations soulevées par l'Italie lors de la CIG de Lisbonne au sujet du nombre de sièges au Parlement après 2009 reposaient en partie sur l'allégation selon laquelle, dans le nouveau traité, la composition du Parlement n'allait plus reposer sur la population, mais sur le nombre de citoyens. Il va sans dire que ces chiffres sont différents, en particulier dans les pays tels que l'Italie qui ont hésité plus que d'autres à naturaliser leurs immigrés ainsi que dans ceux, comme l'Estonie et la Lituanie, qui refusent d'accorder la citoyenneté à leurs nombreuses minorités (russes).

Eurostat est l'organisme officiel de l'UE chargé de recueillir et de vérifier les statistiques. D'après Eurostat, il est impossible de chiffrer précisément la différence entre le nombre des habitants et celui des citoyens, en particulier dans cette période de mouvements de population à grande échelle à l'intérieur de l'Union européenne. Eurostat continue d'avancer, conformément aux conventions des Nations unies, que le « nombre total de résidents » est le comparateur démographique le plus fiable.

D'après les estimations actuelles d'Eurostat, 12 millions ou 2,4 % des citoyens de l'UE résident dans un État membre dont ils ne sont pas ressortissants (20 millions ou 4 % de la population totale de l'UE sont des citoyens non ressortissants de l'Union).[35]

Rappelons que la définition de la citoyenneté de l'Union dépend presque entièrement de l'acquisition de la nationalité d'un État membre. Sans être ressortissant d'un État membre, nul ne peut devenir citoyen de l'Union européenne. On peut déplorer que dans presque tous les États, le processus de naturalisation et l'octroi de la double nationalité deviennent plus compliqués que par le passé. En outre, les États tendent à agir de façon individuelle par rapport à la nationalité, sans prendre en considération les répercussions que leurs actions ont sur la portée ou la qualité de la citoyenneté de l'Union. Dans ce contexte, la décision de l'Espagne en 2005 de régulariser 700 000 immigrés sans consulter ses partenaires a suscité une vive attention.

De telles tendances à l'unilatéralisme sont quelque peu en porte-à-faux avec les efforts visant à réviser les traités de l'Union pour les rendre plus favorables aux citoyens. L'article 9 du traité sur l'Union européenne tel que modifié par le Traité de Lisbonne, par exemple, est explicite sur le concept de citoyenneté de l'Union :

Dans toutes ses activités, l'Union respecte le principe de l'égalité de ses citoyens, qui bénéficient d'une égale attention de ses institutions, organes et organismes. Est citoyen de l'Union toute personne ayant la nationalité d'un État membre. La citoyenneté de l'Union s'ajoute à la citoyenneté nationale et ne la remplace pas.

Par conséquent, l'Union européenne n'a pas une seule définition de sa citoyenneté, mais 27 variantes nationales. L'éventail des législations en matière de nationalité parmi les 27 États de l'Union européenne est déconcertant.[36] Certains États octroient des privilèges particuliers aux ressortissants de pays tiers avec lesquels ils ont une affinité ancestrale, d'autres s'y refusent catégoriquement. Certains accordent des droits de résidence à d'anciens sujets coloniaux, d'autres non. Dans leurs territoires et départements d'outremer, les États membres de l'Union européenne traitent les droits civiques de manières très diverses. L'Union européenne n'a pas tenté d'harmoniser ces législations, bien que les États membres s'inspirent de plus en plus les uns des autres. La Cour de justice européenne a reconnu que le droit des États à fixer leurs propres règles en ce qui concerne l'acquisition et la perte de la nationalité est limité par la nécessité de respecter le droit de l'Union.[37] De même, s'il est vrai qu'il revient à chaque État de définir ses propres conditions d'acquisition et de perte de la nationalité, il lui incombe toutefois également de tenir compte du statut de citoyen de l'Union.[38]

Quel que soit le rapprochement opéré en droit électoral, il subsistera néanmoins le problème non résolu de la répartition des sièges au Parlement européen. Les modifications apportées par le Traité de Lisbonne à l'article 14 du traité sur l'Union européenne, en ce qui concerne le statut de citoyen de l'Union européenne, sont-elles vraiment pertinentes dans ce contexte ? Devrions-nous comptabiliser les citoyens de l'Union européenne plutôt que les habitants de chaque pays ? Dans ce cas, qui est vraiment citoyen de l'Union européenne ? Ou faut-il se rallier à l'avis de James Madison selon lequel, dans une république, la représentation parlementaire est davantage un droit inaliénable qu'un privilège civique ? Selon l'approche défendue par Madison, le Parlement européen représenterait

35. Sur le nombre total des citoyens de l'UE qui résident dans un autre État de l'Union, 2 millions sont des Roumains, 1,5 million Polonais, 1,3 Italiens et 1 million Portugais (Eurostat, septembre 2010).

36. Voir Rainer Bauböck, Eva Ersbøll, Kees Groenendijk et Harald Waldrauch (eds), Acquisition and Loss of Nationality: policies and trends in 15 European states (Acquisition et perte de la nationalité : politiques et tendances dans 15 États européens), Institute for European Integration Research, Austrian Academy of Sciences, Vienne, janvier 2006.

37. Voir par exemple affaires C-369/90 Micheletti [1992], C-145/04 *Espagne contre Royaume-Uni* [2006] (Gibraltar) et C-300/04 *Eman et Sevinger contre College van burgemeester en wethouders van Den Haag* [2006] (Aruba).

38. Affaire C-135/08, Rottmann v Freistaat Bayern : arrêt du 2 mars 2010 (JO C 113 du 01/05/2010).

non seulement les citoyens de l'Union européenne *de jure* (tels que formellement définis par le traité UE), mais il aurait aussi un devoir de diligence à l'égard de toute autre personne qui réside sur le territoire de l'Union, y compris les mineurs et les étrangers. Dans ce cas, et toutes choses étant égales par ailleurs, la méthode traditionnelle de distribution des sièges au Parlement sur la base de la population totale, pour ne rien dire de la répartition des votes au Conseil, semble toujours être appropriée et ne doit pas être modifiée, du moins sans réflexion approfondie.

Étendre le droit de vote

La définition de la citoyenneté de l'UE revêt une certaine importance eu égard à la légitimité du Parlement européen. En effet, le traité stipule, depuis Maastricht, que les citoyens de l'UE doivent pouvoir participer aux élections municipales et européennes lorsqu'ils résident dans un État membre dont il ne sont pas ressortissants « dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État »[39]. Considéré comme un élément essentiel pour favoriser la mobilité de la main d'œuvre dans l'Union, le droit de vote est l'un des droits les plus importants des citoyens de l'UE.

Les pays d'accueil particulièrement touchés sont le Luxembourg, ou jusqu'à 38 pour cent de la population totale est composée de citoyens européens non-Luxembourgeois, Chypre (10 pour cent), Irlande (8 pour cent), Belgique (6 pour cent) et l'Espagne (5 pour cent).

D'après la jurisprudence de la Cour de justice, si les États disposent d'un pouvoir d'appréciation significatif pour décider de qui peut voter aux élections parlementaires européennes, ils sont néanmoins tenus de respecter les principes généraux du droit de l'Union, et ont l'interdiction

39. Article 20 paragraphe 2 et article 22 TFUE.

de traiter de façon différente des catégories de citoyens européens qui se trouvent dans des situations identiques.[40]

Toutefois, les différences entre les législations en matière de nationalité sont telles, au sein de l'Union, que l'accès aux droits que confère la citoyenneté de l'Union européenne ne peut qu'être inégal d'un État membre à l'autre. Qui plus est, la situation des ressortissants d'un État membre qui résident de façon prolongée dans un autre État est également loin d'être uniforme. La perte du droit de vote dans l'État d'origine, et la possibilité ou non de l'acquérir, selon les cas, dans l'État d'accueil, illustrent parfaitement cette situation.[41] En combinant la gamme des 27 législations électorales complexes avec l'arsenal des 27 législations en matière de nationalité, on comprend bien pourquoi il a été jugé peu pratique et imprudent que l'Union lance un programme d'harmonisation généralisée.[42]

Il existe par conséquent toujours un sérieux problème de perte du droit de vote pour les citoyens qui choisissent de faire usage de leur droit, conféré par l'Union européenne, de vivre dans un autre État membre. Malheureusement, la suppression des obstacles juridiques à la libre circulation n'a pas eu pour effet en pratique d'étendre le droit de vote.[43] Au fil des ans, des efforts considérables ont été déployés pour traiter ce problème en encourageant les gens à participer aux élections européennes quel que soit l'endroit où ils vivent.

La Commission Barroso I s'est efforcée de réviser la directive 93/109/CE fixant les modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections

40. Affaire C-145/04 Espagne contre Royaume-Uni [2006] Rec. I-7917 (au sujet de Gibraltar), et affaire C-300/04 *Eman et Sevinger contre College van burgemeester en wethouders van Den Haag* [2006] Rec. I-8055 (au sujet d'Aruba).
41. À titre d'exemple, les citoyens britanniques perdent leur droit de participer aux élections britanniques après 15 années passées à l étranger.
42. Jusqu'à présent, l'Union européenne a adopté une approche prudente, et ce à juste titre (voir la directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres ; JO L 158 du 30/04/2004.
43. Voir Dimitry Kochenov, Free Movement and Participation in the Parliamentary Elections in the Member State of Nationality: An Ignored Link? in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2009, no. 2.

au Parlement européen pour les citoyens de l'Union résidant dans un État membre dont ils ne sont pas ressortissants.[44] Le Parlement a soutenu les propositions de la Commission visant à simplifier les procédures administratives applicables pour s'inscrire sur les listes électorales ou se porter candidat, ainsi que la vérification par les États membres du bien fondé de l'inscription sur une liste, ou de la déclaration de candidature. Toutefois, le Parlement n'était pas d'accord avec l'interdiction générale, inscrite dans l'acte de 1993, empêchant un candidat de se présenter dans plus d'un État membre lors d'un même scrutin et il a demandé au Conseil d'assouplir les restrictions actuelles. Le Parlement se fondait sur le fait que, si l'article 8 de l'acte de 1976 interdit le double vote, il n'interdit pas expressément la double candidature, et qu'en outre une extension du caractère transnational du régime politique de l'Union européenne dépend dans une certaine mesure de la possibilité éventuelle pour l'électeur de voter pour des candidats d'une nationalité différente de la sienne. Le Parlement a également cherché à ce que l'État de résidence ne soit pas automatiquement tenu d'interdire à un citoyen de voter si celui-ci a été privé de ses droits électoraux dans un autre État membre. Les députés au Parlement européen ont estimé que, dans ces deux cas, c'est aux États membres concernés de trancher au cas par cas, afin d'éviter la discrimination.[45]

Une option plus radicale serait d'étendre davantage la portée de la législation européenne pour permettre aux citoyens de l'Union de participer non seulement aux élections européennes et municipales, mais aussi aux élections législatives nationales et régionales. Une telle initiative à l'échelle européenne susciterait à coup sûr de la part des anti-fédéralistes des accusations de violation du double principe de subsidiarité et de proportionnalité. La proposition exigerait de modifier le traité, mais cela pourrait se faire via une procédure spéciale, moins lourde qu'une réunion d'une CIG en tant que telle.[46]

En l'absence d'une telle modification du traité, un noyau d'États disposés au fédéralisme pourrait même s'essayer à une coopération renforcée en matière de droit électoral. Une extension des droits de vote bilatéraux réciproques, à l'instar de ce qui existe entre le Royaume-Uni, l'Irlande, Chypre et Malte, serait un autre moyen de développer les droits politiques des citoyens de l'Union européenne sans intervention formelle de l'Union.[47]

44. JO L 329 du 30.12.1993.
45. Rapport Duff (A6-0267/2007) sur la proposition de directive du Conseil modifiant la directive 93/109/CE du Conseil, du 6 décembre 1993, en ce qui concerne certaines modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen pour les citoyens de l'Union résidant dans un État membre dont ils ne sont pas ressortissants. Résolution adoptée par le Parlement le 26 septembre 2007 (JO C 219 E du 28/08/2008), la question n'a cependant pas été tranchée au Conseil.

46. Article 25 TFUE.
47. Pour un débat de fond sur ces questions, voir Jo Shaw, The Transformation of Citizenship in the European Union: Electoral Rights and the Restructuring of Political Space, Cambridge, 2007.

V - Établir l'agenda de la Convention

La Convention que nous proposons de convoquer sera appelée à traiter d'une série de problèmes plus ou moins interconnectés. Le mode opératoire actuel des élections au Parlement européen fait l'objet de nombreuses critiques dans l'Union et hors de l'Union. L'UE sait prêcher les vertus de la démocratie libérale pluraliste aux autres pays. Elle serait bien avisée de tenir compte du récent rapport de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) et de son service chargé des élections, le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH).

L'OSCE/BIDDH a mené sa première véritable mission d'observation des élections au Parlement européen en 2009. Ses conclusions sont intéressantes.[48] L'équipe de l'OSCE a tout d'abord été frappée par l'étendue des différences entre les élections dans les différents États membres, constatant des différences dans les méthodes de répartition des sièges, la pos-

48. Rapport du groupe d'experts de l'OSCE/BIDDH, Elections to the European Parliament, 4-7 June 2009 (Les élections au Parlement européen, 4-7 juin 2009), Varsovie, 22 septembre 2009.

sibilité d'exprimer un vote préférentiel, l'attribution des sièges vacants, les systèmes électoraux, les droits de vote, l'éligibilité, la nomination des candidats, les circonscriptions et les jours de scrutin. Les observateurs internationaux ont également été surpris par le fait qu'il soit interdit aux partis politiques européens de mener une campagne électorale.[49]

L'OSCE/BIDDH a critiqué en particulier:

- l'absence d'harmonisation concernant les conditions d'éligibilité dans l'Union européenne ;
- l'absence de dispositions dans certains États pour permettre à des candidats individuels de se présenter aux élections, conformément aux engagements de l'OSCE ;
- l'absence de dispositions dans certains États concernant le droit de vote, en particulier pour les détenus et les personnes qui résident dans l'Union européenne sans avoir la citoyenneté d'un de ses États ;
- l'impossibilité, dans certains États, de demander une décision du tribunal au sujet des résultats des élections ;
- l'absence de dispositions, dans certains États, permettant d'assurer un accès et une coopération adéquats pour les observateurs nationaux et internationaux conformément aux engagements de l'OSCE.

Ils recommandaient

- de réviser certaines des pratiques actuelles pour les campagnes de sensibilisation, dans le but d'en améliorer l'efficacité et d'éviter d'éventuelles perceptions partisanes ;
- de veiller à ce que la législation nationale relative aux campagnes électorales traite de façon adéquate les activités des partis politiques européens ;
- d'unifier les dates des élections pour faire en sorte que la publication des résultats respecte à la fois le besoin de transparence et la nécessité de ne pas risquer d'influer sur les résultats dans d'autres États ;
- d'améliorer le processus d'échange d'informations concernant les électeurs enregistrés, pour protéger l'égalité du vote et éviter d'éventuels votes multiples ;
- de modifier le cas échéant la législation, pour mettre en place un mécanisme indépendant de surveillance des médias visant à évaluer si les dispositions relatives aux médias sont respectées pendant la durée de la campagne.

Dans leur précieux rapport qui mérite une grande attention, les experts de l'OSCE/BIDDH ont mis en avant de nombreuses plaintes émanant de citoyens de l'Union européenne qui affirment être privés du droit de vote lorsqu'ils résident dans un autre État que le leur. Les experts soutiennent les efforts que fait la Commission pour améliorer la situation en ce qui concerne le vote et l'éligibilité.

Pétitions

La commission des pétitions du Parlement européen a reçu un certain nombre de plaintes graves portant sur un aspect ou un autre des élections européennes. Plusieurs de ces plaintes émanent de citoyens de l'Union européenne qui résident en Espagne ou à Malte, et qui affirment être privés du droit de vote aux élections européennes par du fait de l'action (ou, plus généralement, l'absence d'action) des autorités électorales locales. D'autres plaintes ont été reçues au sujet de non-ressortissants empêchés d'adhérer à un parti politique dans leur nouvel État de résidence.

Les cas les plus flagrants d'allégation de discrimination présentés par des pétitionnaires se trouvent en Lettonie et en Estonie, où respectivement 20 % et 12 % de la population, qui sont russes, sont considérés comme des « non-citoyens » lorsqu'il s'agit d'élections, y compris lors des scrutins européens.

49. Règlement CE 2004/2003, tel qu'amendé en 2007.

Plusieurs pétitionnaires d'Italie souhaitent interdire à tous les criminels condamnés de se présenter comme candidats aux élections au Parlement européen. La règle générale dans l'Union européenne, cependant, veut qu'une fois une peine purgée ou une amende payée, il n'y ait pas d'autre entrave à la réhabilitation, y compris pour participer aux élections. La plupart des États laissent aux partis politiques, et, au bout du compte, aux électeurs, le choix de décider qui doit être élu au Parlement.

Néanmoins, il peut être possible, après un examen approfondi, d'instaurer un droit de révocation des députés au Parlement européen, un député condamné pour un crime après son élection pouvant ainsi être destitué par une pétition d'électeurs. Cela serait particulièrement approprié dans les cas de graves abus des deniers publics.

Un autre pétitionnaire a soulevé la question de savoir pourquoi, au Royaume-Uni, il est interdit aux pairs héréditaires siégeant à la Chambre des Lords de se présenter aux élections au Parlement européen.[50]

De nombreuses pétitions ont également été présentées concernant (a) les gens qui perdent leur droit de vote à toutes les élections de leur pays d'origine au bout d'un certain temps, et (b) ceux qui ne peuvent pas jouir du droit de vote aux élections législatives nationales de leur nouveau pays de résidence dans l'UE.

Privilèges et immunités

Il reste encore beaucoup de travail à faire au sujet du Protocole sur les privilèges et immunités. Cet instrument date d'il y a près de cinquante

50. La réponse est que, ironiquement, l'élément aristocratique résiduel de la Chambre des Lords est la seule partie de cette Chambre qui n'est pas élue (par ses pairs). Les « pairs à vie » ne sont pas élus et ne peuvent pas démissionner de la Chambre des Lords.

ans, à une époque où les députés au Parlement européen étaient aussi députés de leur parlement national, et où il était certainement approprié que les autorités nationales décident de quand et comment les députés au Parlement européen devaient échapper au droit national. Cependant, à l'époque de l'accord sur le statut des députés, en 2005, le Parlement a estimé que le protocole devrait être révisé pour correspondre au statut actuel du Parlement, désormais assemblée indépendante élue au suffrage universel direct et pleinement responsable. Un certain nombre de conflits se sont fait jour entre les règles nationales et européenne de vérification des pouvoirs des députés européens et de l'attribution des sièges vacants, qui ont mis en évidence de grandes divergences concernant le statut juridique des députés européens dans leurs 27 États d'origine. Le Parlement devrait désormais être compétent pour prendre des mesures empêchant le retrait du mandat d'un député européen par un État, dans la mesure où le droit national est contraire à l'Acte ou au droit de l'Union européenne.

Le Conseil a accepté, en tant que partie intégrante de l'accord négocié sur le statut des députés, d'examiner toutes les conséquences que le statut pourrait avoir en termes de droit primaire. Le Parlement a demandé que sa résolution de juin 2003 qui proposait de nouvelles dispositions sur les privilèges et immunités des députés européens soit utilisée comme base de cette révision.[51] À ce jour, il n'y a eu aucun progrès dans ce dossier.

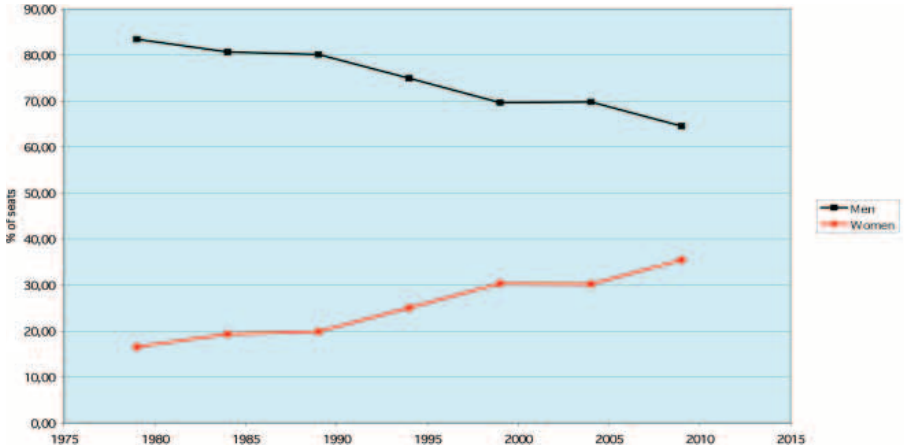
Déséquilibre ethnique et déséquilibre entre les sexes

Le nombre de femmes députées au Parlement a plus que doublé depuis les premières élections de 1979, et correspond aujourd'hui à 35,5 % du nombre total de députés. Là encore, on constate de grandes disparités d'un État à l'autre. Dans le Parlement de 2009, la Finlande et la Suède

51. Voir JO C 068E du 18/03/2004 et JO C 303E du 13/12/2006.

ont une majorité de femmes députées au Parlement européen. Mais on compte moins d'un tiers de femmes parmi les députés de Slovénie, Lituanie, Irlande, Italie, Pologne, République tchèque et Luxembourg, et Malte n'en a aucune.

Déséquilibre entre les sexes au sein du Parlement européen 1979-2009



Il n'est pas proposé d'imposer des quotas pour remédier au déséquilibre entre les sexes. Néanmoins, il conviendrait d'encourager instamment les partis politiques à se fixer un objectif d'au moins 40 % de femmes en 2014, ainsi que le recommande l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.

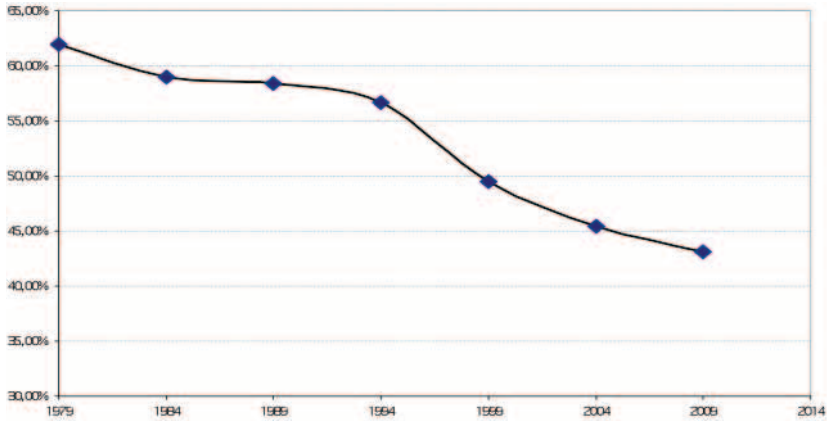
Notons que, dans presque tous les États, les femmes sont davantage représentées au Parlement européen que dans les parlements nationaux.

La situation en ce qui concerne les minorités ethniques est bien plus défavorable. Il y a très peu de députés européens asiatiques ou afro-caribéens. Si la citoyenneté de l'Union européenne doit devenir une réalité pour les communautés d'immigrés et leurs descendants, les partis politiques doivent veiller à un éventail ethnique décent parmi leurs principaux candidats.

Augmenter la participation

Le Parlement a raison de vouloir gagner en importance aux yeux du public, de manière à devenir le centre du nouvel espace politique européen, le forum reconnu du marché politique unique, celui qui adopte les actes et les budgets européens et demande des comptes à l'exécutif. Pour l'heure, cette quête de légitimité politique se heurte à la baisse continue de la participation aux élections, à la faible couverture médiatique, à l'apathie des partis politiques et même à la jalousie latente de certains parlements nationaux face au renforcement de ses pouvoirs. Il est difficile de ne pas être attristé par le fait que la participation globale aux élections au Parlement européen n'ait cessé de chuter, passant de 63 % en 1979 à 43,1 % en 2009.

La participation aux élections au Parlement européen 1979-2009



En tout état de cause, la diminution de la participation est la preuve d'un certain désengagement vis-à-vis des affaires européennes. Néanmoins, les chiffres de la participation totale masquent des différences très importantes entre les pays, qui découlent de leur droit, de leur histoire ainsi que des circonstances. L'ancienneté de l'adhésion à l'Union européenne, l'incidence de la corruption ou l'imminence d'une élection législative nationale par exemple font beaucoup varier le taux de participation. En Slovaquie, le taux de participation était inférieur à 20 % en 2009. Exception faite de la Belgique, de Chypre et du Luxembourg, où voter est obligatoire, le facteur important est l'écart entre les habitudes de vote aux élections européennes et aux élections nationales: en 2009, l'écart moyen pour l'UE a été de 25 %, ce qui signifie que sur trois électeurs ayant voté aux élections nationales, seuls deux ont participé aux élections au Parlement européen. Aux Pays-Bas, ce rapport est de deux pour un.[52]

Une réforme formelle de la procédure électorale peut-elle résoudre le problème de la participation ? Nous devrions définir nos critères avec soin avant d'engager une nouvelle série de réformes. Nous ne voulons pas l'uniformité pour l'uniformité. En tenant compte des problèmes perçus au niveau national, notre approche devrait être réaliste. L'approche graduelle s'est imposée au fil des années pour atteindre nombre des objectifs qui avaient été évoqués pour la première fois par les pères fondateurs de l'Union dans les années 50. Cette réforme ne sera certainement pas la dernière: les parlements forts sont ceux qui s'adaptent facilement aux évolutions sociétales et politiques. En ce qui concerne l'Union européenne, le rythme et l'ampleur de l'élargissement futur sont une grande inconnue. Sans connaître la taille et la forme à venir de l'Union, il serait imprudent d'essayer de fixer aujourd'hui la destinée finale de la démocratie parlementaire post-nationale en Europe.

52. Voir Richard Rose et Gabriela Borz, Variability in European Parliament Turnout:political causes and implications (Variabilité de la participation aux élections au Parlement européen: causes politiques et implication»), *Studies in Public Policy* n° 466, Centre for the Study of Public policy, Université d'Aberdeen, 2010.

Mais au moins en savons-nous assez sur les scenarii de rechange concernant l'avenir de l'Europe pour être certains qu'un Parlement fort, plein de vitalité et directement élu devrait être – et sera – au cœur de son système de gouvernance.

Il ressort clairement de cette discussion qu'il existe un nombre considérable de questions importantes de procédure électorale qui, si elles étaient traitées de manière efficace, rendraient l'élection du Parlement européen plus uniforme qu'elle ne l'a jamais été, et pourraient se traduire par des avancées en termes de cohésion, de légitimité, d'efficacité et de pluralisme. L'uniformité n'est pas souhaitable en tant que telle, mais un rapprochement plus poussé des procédures électorales rendrait au moins le rôle du député européen plus comparable d'un pays à l'autre qu'aujourd'hui, et faciliterait la tâche aux citoyens de l'UE désireux de profiter de leur droit de participer aux élections européennes où qu'ils vivent. La suppression des divergences et des anomalies les plus flagrantes entre les différentes pratiques nationales serait certainement en accord avec les termes du traité de l'UE et répondrait aux critiques formulées quant à la situation actuelle, plutôt désordonnée, résumée en annexe 1.

Listes ouvertes, semi-ouvertes et fermées

Citons en premier lieu, parmi les différences patentes entre les procédures des élections au Parlement européen, la question des systèmes de listes ouvertes ou fermées. Pour dire les choses simplement, les possibilités sont multiples et vont du système complètement ouvert utilisé en Irlande, Irlande du Nord (RU) et à Malte jusqu'au système de liste complètement fermée utilisé en Grande-Bretagne ou au Portugal,en passant par le système préférentiel semi-ouvert utilisé en Belgique ou en Finlande.

Le rôle du parti politique qui met en avant ses candidats favoris constitue un élément critique. Le système de vote unique transférable (VUT) demande que l'électeur classe les candidats selon son ordre de préférence (1, 2, 3...), quelle que soit leur étiquette. Autrement dit, un électeur peut choisir de répartir ses voix entre différents partis politiques. C'est avec le système du VUT que les partis politiques contrôlent le moins les élections, les candidats étant en concurrence avec d'autres candidats du même parti et avec leurs opposants.

Dans un système de liste semi-ouverte, les partis présentent une liste de candidats dans un ordre donné. L'électeur peut choisir soit de voter pour la liste de ce parti *en bloc*, soit d'indiquer sa préférence (ou ses préférences) pour certains candidats afin de modifier l'ordre préétabli par le parti.

Dans un système de liste fermée, l'électeur peut uniquement choisir entre les listes établies et présentées par les partis. C'est dans ce dernier cas que le parti politique contrôle totalement qui pourra être élu.

Les sciences politiques montrent que plus la marge de manœuvre de l'électeur dans le choix de son futur député est importante, plus il est susceptible de participer à l'élection.[53]

Circonscriptions régionales

À l'heure actuelle, il existe une autre variable importante: le lien entre un député et une circonscription électorale particulière. Encore une fois, les sciences politiques laisseraient penser que les électeurs participent lorsque la circonscription est facile à identifier de par sa taille et sa conformation. Autrement dit, lorsqu'elle est à taille humaine (*small is beautiful*). Le lien avec un territoire conditionne aussi le rôle du député : le député traitera plus de cas propres à sa circonscription, mais il est également probable qu'il travaillera au sein du Parlement et de son propre parti pour défendre des intérêts régionaux. La dimension régionale est un facteur clé dans la définition et le versement des fonds structurels de l'UE dédiés aux transports, à la cohésion sociale et au développement des régions. Il est bon pour la compétitivité globale du marché unique d'établir une compétition productive entre les régions : la représentation politique via les députés du Parlement européen est pertinente.

Il faut néanmoins reconnaître que la façon dont un État établit le découpage de ses circonscriptions électorales internes est un sujet éminemment politique et une opération qui comporte bien des risques. Souvenons nous que le Traité de Lisbonne a de nouveau insisté sur la nécessité pour l'UE de respecter la structure politique et constitutionnelle interne des États, « y compris en ce qui concerne l'autonomie locale et régionale ».[54]

Des États comme la Belgique et le Royaume-Uni, qui doivent préserver l'équilibre entre des questions sensibles au plan géographique et national, ont choisi d'élire leurs députés dans des circonscriptions régionales (le terme « État nation », bien que très apprécié par la BBC et les politiciens de Westminster, ne semble pas très pertinent dans ces deux cas). La France, très centralisée comme l'Angleterre, a adopté le même système de circonscriptions régionales pour les élections au Parlement européen depuis 2004. Cependant cette réforme semble contre nature à de nombreux hommes politiques français et des efforts sont faits, tout du moins au Sénat, pour modifier le système et revenir à une circonscription nationale unique en temps voulu pour 2014. L'Allemagne est une curiosité : une république fédérale qui adopte un système de liste nationale pour le Parlement

53. Le rapporteur remercie les participants à l'atelier Citoyenneté et procédure électorale, qui a eu lieu à Bruxelles les 25 et 26 mars 2008, pour la dynamique apportée. Contributions écrites de Betty de Hart, Dieter Gosewinkel, Sara Hagemann & Simon Hix, Eva Østergaard-Nielsen, Ken Ritchie et Jo Shaw.

54. Article 4, paragraphe 2, du traité UE.

européen, l'importance du soutien dont disposent les partis politiques dans chaque région influant sur la répartition des sièges. L'Espagne est un autre pays connaissant de fortes tensions pré-fédérales internes : les politiciens madrilènes ont férocement résisté à la suggestion des Catalans et des Basques qui pensaient qu'il serait pertinent de créer des circonscriptions régionales pour les élections au Parlement européen.

D'autres pays verraient un intérêt à créer des circonscriptions transnationales pour les élections au Parlement européen afin de tenir compte de facteurs ethniques ou linguistiques. Cependant, un système qui pourrait fonctionner avec des Finlandais relativement courtois et parlant le suédois serait explosif dans d'autres parties de l'Europe. Imaginons un moment l'attrait que présenterait aux yeux de Hongrois revanchards une circonscription pour les élections au Parlement européen qui réunirait toute la diaspora hongroise de Slovaquie, de Roumanie et de Croatie. Et réfléchissons à un avenir où l'UE pourrait englober l'ensemble de la poudrière ethnique des Balkans.

Compter les votes

Il existe également des différences intéressantes entre les États qui utilisent un système de liste semi-ouverte ou fermée au niveau du décompte des voix et de l'attribution des sièges. La plupart des États appliquent la méthode d'Hondt ou l'une de ses variantes. L'Allemagne, la Lettonie et la Suède utilisent celle de Sainte-Laguë, qui fait une plus grande place à la proportionnalité. Le seuil minimal pour se voir attribuer un siège va de 3 % à 5 % des voix, mais beaucoup d'États ne fixent pas de seuils. Certains États permettent aux candidats de se présenter dans plusieurs circonscriptions lors d'un même suffrage, alors que d'autres considèrent qu'une telle tolérance est scandaleuse. Toutes ces différences quant aux modalités (de vote) donnent une impression de désordre, mais il n'est pas certain que

cela entraîne de réelles conséquences quant à la proportionnalité globale des résultats dans chaque État, et encore moins concernant la configuration du Parlement ou sa légitimité.

Âge

Certains aspects de la réforme ne seront pas toujours cohérents. Par exemple, étant donné que l'un des objectifs majeurs de la réforme électorale doit être de susciter une plus forte participation, certaines propositions, comme l'abaissement de l'âge du droit de vote, peuvent ne pas contribuer à atteindre ce but mais avoir néanmoins un certain mérite intrinsèque. En tout cas, l'idée d'harmoniser l'âge minimal pour voter et pour se porter candidat dans toutes les circonscriptions, pour la même élection, est défendable. À l'heure actuelle, l'âge minimal varie de 16 à 18 ans pour voter, et de 18 à 25 ans pour être candidat.

Démocratie électronique

Un autre sujet qui divise tient à la possibilité offerte par les technologies électroniques de rendre les élections plus accessibles, en particulier aux jeunes générations. Plusieurs expériences de vote électronique sont actuellement en cours, mais il subsiste des problèmes de sécurité et d'universalité de l'accès.

Calendrier de vote

Dernière question, la date des élections. Le Parlement a demandé à plusieurs reprises que les jours d'élections soient avancés de juin à mai, en premier lieu pour permettre au Parlement nouvellement élu de bien se

préparer en vue de l'élection du nouveau président de la Commission en juillet, et en second lieu pour éviter les vacances d'été en Scandinavie. Il semblerait également raisonnable de réduire la période électorale et de passer des quatre jours actuels aux samedis et/ou dimanches. Cela donnerait plus de visibilité à l'événement, en faisant ressortir le caractère paneuropéen du weekend des élections, et éviterait également que les Néerlandais divulguent leurs résultats, comme ils ont coutume de le faire, avant même l'ouverture des bureaux de votes ailleurs.

***

Il est toujours assez difficile de mener à bien une réforme électorale, ne serait-ce que parce que les députés en poste ont été élus sous le système en vigueur. Le Parlement européen n'a pas toujours été aussi réformiste que certains d'entre nous l'auraient souhaité. Et certains membres du Conseil – tous de bons démocrates – préfèreraient avoir comme co-décisionnaire un Parlement quelque peu handicapé par les doutes persistants du public à propos de sa légitimité. Pour que la réforme soit appliquée, il faudra donc élaborer un ensemble important de mesures comprenant différents éléments de réforme attractifs. Personne ne doit oublier que toute proposition de réforme, même initiée par le Parlement, devra être acceptée par consensus entre les gouvernements des États membres et passer avec succès l'épreuve de la ratification par tous les parlements nationaux. Chacun de ces acteurs pourrait émettre une objection quant à l'une des questions complexes et interdépendantes que sont le droit de vote, la participation, la composition (du Parlement), les privilèges et le système de vote.

La décision finale quant à ce qui devrait, ou ne devrait pas, faire partie d'un train de réformes doit être prise en fonction de la légitimité démocratique. Qu'est-ce qui serait le plus efficace pour encourager l'électorat à participer à la gestion de l'Union européenne ? En d'autres termes, les réformes rendront-elles le Parlement plus populaire ?

VI - Le besoin des partis politiques

L'accusation la plus fréquente portée contre les élections au Parlement européen est qu'elles ne portent pas « sur l'Europe ». C'est une critique bien juste. La principale raison de ce manque d'Europe dans la campagne électorale est indubitablement la faiblesse des partis politiques au niveau européen. Ces structures existent depuis l'introduction des élections directes dans les années 1970 en tant que fédérations des partis politiques nationaux. Bien qu'il aient été redynamisés par l'introduction du statut des partis politiques, les partis européens ont été pour le moment incapables de faire le saut qualitatif qui ferait d'eux les vraies organisations politiques unies et militantes nécessaires au renforcement de la légitimité du Parlement européen. Certes, les partis européens rédigent des projets de programmes électoraux qui sont amendés et approuvés par les congrès composés de délégués nationaux. Mais ce sont les programmes des partis nationaux et de leurs dirigeants qui dominent la campagne électorale européenne; et ce sont bien les partis politiques nationaux qui, chacun à sa manière propre, sélectionnent les candidats pour le Parlement

européen, organisent les listes nationales ou régionales et financent les campagnes. En général les membres du Parlement européen (MPE) sont considérés comme des politiciens de seconde classe : même les députés siégeant déjà au Parlement sont souvent relégués au second plan au cours de leur propre campagne.

En dehors de la période électorale, les fédérations de partis politiques européens semblent être reléguées au rôle d'organisateurs de conférences. Les efforts visant à créer un système d'adhésion directe pour les citoyens à travers l'UE ont été mitigés. L'inefficacité des partis fédérés, rend difficile pour les journalistes basés à Bruxelles de trouver du temps d'antenne ou de l'espace dans les journaux pour essayer de donner à la campagne électorale une dimension européenne.

Les événements importants sur l'agenda des institutions de l'UE – par exemple l'élection de la nouvelle Commission, le montant du nouveau budget ou un futur élargissement – sont rarement présentés sous un jour qui permettrait aux électeurs de choisir entre une option ou une autre. Dans le jargon des politologues, les élections européennes sont des élections de « second rang », moins importantes que les véritables batailles qui se livrent exclusivement sur le territoire national avec des objectifs nationaux.

Tout cela aurait peu d'importance si l'UE était une force en déclin et si les pouvoirs étaient repris par les gouvernements et parlements nationaux. Certains aimeraient qu'il en soit ainsi. Ce n'est pourtant pas le cas, plutôt le contraire. Au sein du Parlement européen, les groupes politiques jouent un rôle clé : ils font de la politique, ont le pouvoir d'investiture ; ils gèrent les affaires de l'assemblée. Les groupes politiques au Parlement disposent d'une autonomie importante et croissante et requièrent une loyauté ferme de la plupart de ses députés. Effectivement, il n'y a que peu de députés qui prennent des instructions de leurs partis politiques nationaux sur comment voter sur tel ou tel sujet, ne serait-ce que parce qu'on en sait peu dans les

capitales nationales sur les affaires européennes. L'idée selon laquelle la majorité des députés européens travaillent avant tout pour une sorte d'« intérêt national » ne tient pas la route. En fait, pendant tous les années qu'il a passées au Parlement, l'auteur de ces lignes n'a jamais assisté à une réunion des élus britanniques. Un tel évènement serait accueilli avec embarras et se terminerait très certainement dans les larmes.

Les groupes des partis politiques au Parlement européen se sont développés en particulier parce qu'à coté du clivage traditionnel entre la gauche et la droite, il existe un autre clivage qui n'atteint guère les partis et parlements nationaux – à savoir la tension entre les fédéralistes (ceux qui veulent « plus d'Europe ») et les nationalistes (qui s'y opposent). D'une manière générale, ce sont les forces combinées du Parti populaire européen, des socialistes européens, des libéraux et des Verts européens qui font progresser l'ordre du jour pro-européen. Ces partis sont également représentés au niveau du collège des Commissaires et dans les rangs du Conseil des Ministres. Et ce sont ces mêmes partis qui, malgré leur effacement dans les campagnes électorales, jouent un rôle de plus en plus central dans les nominations aux principaux postes des institutions européennes, au terme de ces mêmes campagnes.

Les efforts déployés pour faire en sorte que les partis européens proposent les candidats à la présidence de la Commission européenne ont partiellement échoué, en partie faute de victimes consentantes ainsi que du fait de l'opposition des chefs des gouvernements nationaux qui, en tant que membres du Conseil, sont tenus de désigner un seul candidat à la présidence de la Commission pour qu'il soit ensuite élu par le Parlement.

L'écart qui s'établit entre des groupes forts et des partis faibles commence à devenir très préoccupant. D'une part, le pauvre électeur n'a que très peu d'occasions d'apprendre quelle est l'ampleur et la nature des luttes politiques qui se livrent à Bruxelles et Strasbourg. Il lui est ainsi très difficile

d'évaluer la performance des MPE sortants au moment des élections, ou même de comprendre comment son vote peut influer sur le cours des affaires au niveau européen. La frustration est encore plus prononcée pour les électeurs qui savent instinctivement que nous sommes à l'ère de la mondialisation et de l'intégration post-nationale et qui adoptent par conséquent une attitude sans cesse plus cynique face aux affirmations prétentieuses, voire irresponsables, lancées au moment des élections par les partis nationaux au pouvoir.

Comme l'Eurobaromètre l'indique, l'opinion publique considère certes l'Union Européenne comme une déplaisante nécessité, mais quand même bien une nécessité, si déplaisante soit-elle. Des campagnes électorales au niveau fédéral de l'UE, qui seraient plus européennes et plus partisanes pourraient améliorer la qualité générale des campagnes ainsi que stimuler la participation. L'émergence de partis politiques qui, au moment des élections européennes, décideraient de présenter la candidature de personnalités de notoriété transnationale, aiderait à personnaliser les campagnes.

Il faut que la nouvelle Convention ait pour motivation première la recherche de la formule qui sera la meilleure pour hisser le parti européen à une dimension supérieure lors de l'élection. L'objectif doit être d'élever le statut et la fonction des partis politiques de niveau européen afin qu'au lieu d'être de pauvres substituts aux partis politiques nationaux ils en soient de puissants compléments. Sans partis politiques viables au niveau fédéral, il manque une des forces essentielles de la démocratie européenne, le maillon entre le citoyen et les autorités supranationales.

Une circonscription paneuropéenne

La réforme susceptible, d'un même coup, de dynamiser les partis politiques, de renforcer la dimension européenne de l'élection et de personnaliser les élections consisterait à créer une circonscription paneuropéenne dans laquelle seraient élus un certain nombre de députés. Une proposition en ce sens, qui est actuellement devant le parlement (rapport Duff), suggère qu'en 2014, les 751 députés européens élus dans des circonscriptions nationales ou régionales soient rejoints par 25 députés européens supplémentaires qui siègeraient pour une circonscription à l'échelle de l'UE.[55] Ces 25 députés seraient élus sur des listes transnationales respectant la parité (hommes et femmes alternés), et établies par les partis politiques européens. Ces listes devrait être composées de candidats provenant d'au moins un tiers des Etats membres. Cette proposition, si elle était retenue parmi les recommandations du Parlement, constituerait l'élément principal de l'agenda de la Convention.

Ce nouvel élément donnerait pour la première fois une véritable mission aux partis politiques paneuropéens qui seraient obligés de sélectionner des candidats, de constituer une liste, d'élaborer des manifestes politiques sérieux et chiffrés, et entrer en compétition pour remporter des voix et des sièges.

En atteignant rapidement une maturité électorale, les partis politiques de l'UE pourraient recruter directement leurs adhérents dans l'ensemble de l'Union, y compris (voire surtout) dans les pays où ils ne sont pas représentés sur le plan national, comme le Parti populaire européen (PPE) en Grande-Bretagne, ou le Parti européen des libéraux, démocrates et réformateurs (ADLE) en République tchèque. Transformer ainsi le système des partis politiques européens aiderait à renforcer la représentativité potentielle du Parlement européen, en reflétant les modifications induites par le Traité de Lisbonne qui dispose que les députés au Parlement doivent désormais être des « représentants des citoyens de l'Union », plutôt que des « représentants des peuples des États ».[56]

55. Pour le rapport Duff du 5 juillet 2010, voir : http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARL+PE-440.210+02+DOC+PDF+V0//EN&language=EN
56. Respectivement article 14, paragraphe 2, du traité UE et article 189 du traité CE.

Voter pour la liste paneuropéenne serait, bien sûr, optionnel : un deuxième bulletin de vote serait proposé à chaque électeur dans les bureaux de vote. Le système de vote serait de type semi-ouvert préférentiel et le décompte se ferait en appliquant la méthode Saint-Laguë, sans seuil minimal, afin de garantir des résultats aussi proportionnels que possible. Les listes seraient officiellement reconnues à partir du moment où elles seraient véritablement transnationales.

L'introduction du vote dans une circonscription paneuropéenne devrait être précédé d'une campagne d'information spécifique susceptible de renforcer par elle-même la participation. On peut imaginer que l'adhésion à cette option augmentera avec le temps, au fur et à mesure que l'électorat s'habituera à la nouvelle dimension de la politique, que les partis politiques deviendront plus expérimentés dans l'organisation de campagnes électorales paneuropéennes et que les media commenceront à communiquer sur le nouveau système.

Il faudra également créer une nouvelle autorité électorale européenne, proche de la Commission européenne, qui supervisera le déroulement de l'élection transnationale et en contrôlera les résultats. Cette autorité pourra aussi être chargée de mettre en place et d'appliquer des règles relatives à la démocratie interne des partis, à la levée de fonds, aux frais de campagne et à la gestion financière. Il faudrait aussi qu'elle puisse être saisie en appel et qu'elle soit chargée d'informer le Parlement sur les références de ceux réputés être élus, ainsi que de pourvoir les postes éventuellement vacants. Cette autorité électorale devrait également s'assurer que tout gouvernement s'efforce, dans toute la mesure du possible, de faciliter la procédure électorale pour les citoyens de l'UE vivant dans un État membre autre que le leur.

Julian Priestley dans son article pour Notre Europe, développe quelques précieuses idées sur la façon d'assurer la démocratie interne des partis politiques dans le cadre d'un système électoral réformé.

L'addition d'une liste transnationale élue par une circonscription paneuropéenne renforcerait la légitimité démocratique du Parlement européen, en élargissant le choix proposé aux électeurs. Le citoyen-électeur serait ainsi en mesure d'articuler politiquement sa citoyenneté plurielle, l'une nationale l'autre européenne : deux votes valent mieux qu'un.

Cette liste renforcerait aussi la représentativité du Parlement européen dans la mesure où la voix de chaque citoyen y aurait le même poids, quelle que soit sa nationalité. Cela devrait réjouir les juges de Karlsruhe.

La politique électorale de la circonscription européenne unique reflèterait plus justement la place politique des partis au Parlement européen: cette transparence accrue induirait une plus grande obligation de rendre compte pour les députés et favoriserait le renforcement du leadership politique par rapport à ce qui peut exister à présent.

La crainte que cette réforme ne soit pas réalisable se manifestera certainement. La Convention en discutera. Il faudra s'assurer que les bâtiments actuels du Parlement , y compris les infrastructures informatiques, pourront accueillir l'assemblée de 776 députés qui résultera de cette modification et qu'une liste transnationale de 25 candidats sera gérable pour l'électeur, les partis et les autorités électorales.

D'autres font remarquer que cela pourrait aboutir à une création de deux classes de députés. Les élus de la circonscription européenne constitueront certainement une catégorie particulière de députés. Il faut espérer qu'ils rejoindront la catégorie déjà existante des députés particulièrement dynamiques et activistes – à présent hélas encore trop limitée – de ceux qui dirigent les groupes, les intergroupes, les comités ou qui s'occupent autrement des affaires essentielles du Parlement.

Les sceptiques vont nous dire que l'Europe est trop vaste pour que les électeurs s'identifient comme membres d'une communauté politique unie. *The Economist* sera à la fête.. Et n'y aurait-il pas contradiction entre le fait de plaider d'une part pour des circonscriptions territoriales de petite taille et vouloir instaurer, d'autre part, une circonscription fédérale très large ? Peut-être. Mais si une petite taille est souhaitable, une grande taille, paradoxalement, l'est aussi. L'introduction d'une large circonscription fédérale permettra à terme d'atténuer les tendances à l'« esprit de clocher » induites par la régionalisation de la circonscription nationale unique. Si l'Union Européenne constitue la réponse de notre région à la globalisation, et si l'Union est appelée à avoir un système démocratique solide, alors son système de gouvernance doit certainement transcender l'Etat-nation.

Avec ces réformes le Parlement européen peut ouvrir la voie à une démocratie post-nationale assurée, en satisfaisant enfin aux dispositions inscrites dans les traités européens qui stipulent que sa procédure électorale devrait être uniforme.

Comment et quand

L'ensemble des réformes proposées ici requiert la mise en œuvre d'un certain nombre d'instruments de droit primaire européen, selon différentes procédures.

(a) L'introduction d'une liste paneuropéenne pour 25 députés européens supplémentaires nécessite une modification de l'article 14, paragraphe 2, du traité UE, via la procédure établie pour la révision ordinaire des traités, à savoir l'organisation d'une Convention suivie d'une CIG et une ratification par tous les parlements nationaux de tous les États.[57]

57. Article 48, paragraphes 2, 3 et 4 du traité UE.

(b) La révision du protocole sur les privilèges et immunités nécessite la même procédure.
(c) La nouvelle répartition des 751 sièges avant les prochaines élections requiert une décision à l'unanimité du Conseil européen, sur proposition et avec l'approbation du Parlement.[58]
(d) D'autres éléments concernant la procédure électorale requièrent un acte législatif spécial du Conseil, statuant à l'unanimité, sur proposition et avec l'approbation du Parlement, à la majorité de ses membres, puis l'approbation de tous les parlements nationaux.[59]

Cette procédure législative spéciale peut prendre la forme d'un amendement de l'acte original de 1976 qui a institué des élections au suffrage universel direct. En outre, il pourrait être plus judicieux, pour des raisons de transparence, d'introduire dans les traités un protocole entièrement nouveau relatif à tous les aspects de la loi électorale et qui remplacerait les différents éléments de la législation d'origine, notamment du protocole sur les privilèges de 1965.

Une fois les réformes de base proposées ici menées à bien, des dispositions d'exécution seront nécessaires en temps utile, sur l'initiative de la Commission européenne, par exemple pour l'établissement de la nouvelle autorité électorale européenne.

Ces réformes auront des conséquences budgétaires aussi bien pour l'Union européenne que pour les États, mais ceux-ci devraient être limités. Les partis politiques européens auront besoin de financements pour leurs campagnes.

Si différents instruments et procédures sont nécessaires, les réformes constituent néanmoins une série cohérente de mesures devant être consi-

58. Article 14, paragraphe 2, du traité UE.
59. Article 223, paragraphe 1 du TFUE

dérée dans leur ensemble. Heureusement, le forum de la Convention offre le mécanisme parfait pour une délibération globale sur un ensemble de questions relativement complexes, qui auront une incidence sur le droit national et qui auront d'importantes conséquences constitutionnelles. Tous les acteurs concernés vont devoir discuter ensemble, en public, de toutes les questions en relation avec la réforme du Parlement. La Convention ouvrira un débat de fond entre les députés européens, les représentants du Conseil européen, la Commission européenne et des membres des parlements nationaux sur la nature de la démocratie parlementaire au niveau fédéral. Elle favorisera une large consultation des représentants des partis politiques, des milieux universitaires, des agents électoraux, des organisations non gouvernementales, des partenaires sociaux et autres représentants de la société civile.

Si les prochaines élections doivent être organisées selon le nouveau système, en mai 2014, le calendrier suivant semble adapté : approbation par le Parlement de ces propositions en décembre 2010, décision du Conseil européen de convoquer une CIG en janvier-février 2011, tenue de la Convention et de la CIG qui en découle, printemps et été 2011, ratifications nationales et approbation du Parlement d'ici juin 2012, suivies des mesures d'exécution, puis décision sur la nouvelle répartition des sièges pour fin mai 2013 au plus tard.

Le Parlement européen débat actuellement de ces questions en s'appuyant sur le rapport Duff du 5 juillet 2010. Sa position finale constituera l'ordre du jour de base de la Convention.

ANNEXE : Pratique courante des élections

	Constituencies	Preferential voting	Distribution of seats	Thre shold	Franchise	Candidature	Nomination of candidates	Polling days
AUSTRIA	Single national constituency	Yes	D'Hondt	4%	Age: 16 – Registered EU citizens	Age: 18 – Registered EU citizens	Fee of €3,600 per list; candidate must be supported by 3 MPs, one MEP or 2,600 registered voters	Sunday
BELGIUM	Three linguistic electoral colleges (Dutch, French, German); and four regional constituencies: 1. Flanders (Dutch electoral college), 2. Wallonia (French electoral college), 3. Brussels-Hal-Vilvorde (BHV) (either Dutch or French electoral college), 4. 2 cantons (German electoral college)	Yes	D'Hondt	No	Age: 18 – Registered EU citizens – BE nationals resident in other member states (BE nationals residing outside the EU cannot vote in EP elections); – voting compulsory: failure to vote carries a penalty	Age: 21 – Registered EU citizens – Must speak the relevant language of electoral college	Endorsement of candidates: – by 5 MPs belonging to relevant linguistic group; – by 5,000 registered voters in Wallonia, Flanders & BHV; – by 200 voters registered in the German speaking constituency	Sunday
BULGARIA	Single national constituency	Yes	Hare-Niemeyer	No	Age: 18 – EU citizens resident for 3 months or in another EU state	Age: 21 – EU citizens resident for 2 years or in another EU state	– Individuals need 10,000 signatures and pay 10,000 leva; – Political parties need 15,000 signatures and pay 15,000 leva; – Coalitions need 20,000 signatures and pay 20,000 leva	Sunday
CYPRUS	Single national constituency	No	D'Hondt / Droop	No	Age: 18 – CY and EU citizens resident 6 months before the elections; – Special electoral roll; – Voting is compulsory (but no penalty)	Age: 25		Sunday

CZECH REPUBLIC	Single national constituency	Yes: each voter has 2 votes. To be elected need 5% of votes delivered for his/her political party	D'Hondt	5%	Age: 18 – EU citizens resident for 45 days;	Age: 21 – EU citizens resident for 45 days;	– Only political parties or coalitions may nominate candidates; – Fee of 15,000 crowns	Friday & Saturday
DENMARK	Single national constituency	No	D'Hondt	No	Age: 18 – DK citizens with permanent residency in EU; – Registered EU citizens	Age: 18 – Any person with right to vote in EP elections;	– Parties represented in the Folketing or EP; – New parties need signatures of voters corresponding to at least 2% of votes in previous Folketing election;	No fixed day
ESTONIA	Single national constituency	No	D'Hondt		Age: 18	Age: 21	– Registered political parties submit lists; – A deposit of 5 times the minimum monthly wage	Sunday
FINLAND	Single national constituency	Yes	D'Hondt	No	Age: 18 – Registered EU citizens	Age: 18 – Registered EU	– Political parties or voters' association (formed of at least 2,000 persons) nominate candidates	Sunday
FRANCE	Eight regional constituencies	No	D'Hondt	5%	Age: 18 – Registered EU citizens	Age: 23 – Registered EU citizens	– Gender equality	Sunday
GERMANY	Single national constituency but members elected from either Land or Federal lists	No	Sainte-Laguë	5%	Age: 18 – Registered EU citizens	Age: 18 – Registered EU citizens	– Lists submitted by political parties established in EU; – For Federal list: parties with less than 5 representatives in EP, Bundestag or Land parliaments need 4,000 signatures; For Land list: 2,000 signatures needed	Sunday

GREECE	Single national constituency	No	Variant of Hare	3%	Age: 18	Age: 21	– Lists submitted by political parties or coalitions	Sunday
HUNGARY	Single national constituency	No	D'Hondt	5%	Age: 18 – Registered EU citizens	Age: 18 – All voters have right to stand for election as candidates on party lists	– Lists submitted by registered party and 20.000 endorsements (a voter can only endorse one list)	Sunday
IRELAND	Four regional constituencies	Yes	STV	No	Age: 18	Age: 21	– Lists submitted by registered political parties; – Independent candidates need 60 signatures of persons on the electoral register and from the same constituency	Friday
ITALY	Five regional constituencies	Yes and votes can be transferred from one constituency to another	Hare	No	Age: 18 – Registered EU citizens; – IT citizens in other EU states may vote at Italian consulates or by post; IT citizens residing outside EU if they return to vote in IT; – Voting not compulsory but a 'civic duty'	Age: 25 - Registered EU citizens	– Individual nominations need 30.000 signatures, 10% of which must come from each sub-region of the constituency; – Political parties and groups with at least one seat in EP or in IT parliament can submit lists without signatures	Saturday / Sunday
LATVIA	Single national constituency	No	Sainte-Laguë	No	Age: 18	Age: 21	– Lists submitted by registered political parties; – Deposit of 1,000 lats	Saturday
LITHUANIA	Single national constituency	Yes	Hare-Niemeyer	5%	Age: 18	Age: 21	– Only political parties can nominate candidates	Sunday

LUXEMBOURG	Single national constituency	Yes electors have 6 votes	D'Hondt / Hagenbach–Bischoff	No	Age: 18 – EU citizens resident for 5 years; – Voting is compulsory	Age: 18 – EU citizens resident for 5 years	– Lists need 250 signatories of registered voters or of one MEP or of members of the Chamber of Deputies; – Lists must be composed of a majority of LUX nationals	Sunday
MALTA	Single national constituency	Yes	STV	No	Age: 18	Age: 18	– Deposit of €95 (reimbursed if 10% of vote)	Saturday
NETHERLANDS	Single national constituency	Yes	D'Hondt	No	Age: 18 – Registered EU citizens	Age: 18 – Registered EU citizens	– Parties not represented in the EP must pay a deposit of €450; – Lists must be accompanied by at least 30 signatures of voters	Thursday
POLAND	Thirteen regional constituencies	No	D'Hondt / Hare-Niemeyer	5%	Age: 18 – Registered EU citizens	Age: 21 – EU citizens resident for 5 years	– Lists need at least 5 names and 10,000 signatures of voters of the relevant constituency	Sunday
PORTUGAL	Single national constituency	No	D'Hondt	No	Age: 18	Age: 18	– Lists must contain candidates equal to the number of MEPs to be elected, plus 3-8 substitutes	Sunday
ROMANIA	Single national constituency	No	D'Hondt	5%	Age: 18 – Registered EU citizens	Age: 23 – Registered EU citizens	– Lists need 200.000 signatures; independent candidates 100,000	Sunday
SLOVAKIA	Single national constituency	Yes	Droop	5%	Age: 18 – Registered EU citizens resident and present on election day	Age: 21 – Registered EU citizens	– Political party deposit of €1,600	Saturday

SLOVENIA	Single national constituency	Yes	D'Hondt	4%	Age: 18	Age: 18	– Political parties submit lists supported by four members of the National Assembly or at least 1,000 voters; – Independent candidates endorsed by 3,000 signatures	Sunday
SPAIN	Single national constituency	No	D'Hondt	No	Age: 18 – Registered EU citizens	Age: 18 – Registered EU citizens	– Parties or coalitions submit lists with 15,000 signatures of voters or of elected representatives	Sunday
SWEDEN	Single national constituency	Yes	Sainte-Lagüe	Parties must obtain 4%; candidates must obtain 5% of the total number of votes cast for his/her party	Age: 18 – Registered EU citizens	Age: 18 – Anyone entitled to vote may stand for election	– No conditions	Sunday
UNITED KINGDOM	Twelve regional constituencies	Great Britain: No Northern Ireland: Yes	Great Britain: D'Hondt; Northern Ireland: STV	No	Age: 18 – Registered EU citizens resident for 1 year	Age: 21 – Registered EU citizens resident for 1 year	– Deposit of £5,000; – Nominations in constituencies must be endorsed by 30 voters	Thursday

Liste des Policy Papers déjà parus

Les partis politiques européens : le chainon manquant – Julian Priestley (octobre 2010).

La réforme de la politique de développement rural de l'UE et les défis à venir – Francesco Mantino (octobre 2010).

L'UE et l'emploi : bilan et perspectives – Christine Erhel (juin 2010).

Option pour une réforme du financement de l'UE – Philippe Cattoir (décembre 2009).

Réviser les traités européens : plaidoyer en faveur de la suppression du veto – Hervé Bribosia [coord.] (décembre 2009).

L'Europe sociale et la crise : repenser l'agenda – Eulalia Rubio (octobre 2009).

La cohésion territoriale : de la théorie à la pratique – Marjorie Jouen (juin 2008).

Clinton, McCain, Obama - 'nouvelle donne' pour le climat ? – Stephen Boucher (avril 2008).

Westminster en plein brouillard – Peter Sutherland (mars 2008).

Le réexamen du budget de l'UE : poser les questions dérangeantes – Eulalia Rubio (mars 2008).

La démocratie post-nationale et la réforme du Parlement européen

Réviser les traités européens : le moment Convention – Gaëtane Ricard- Nihoul (décembre 2007)

Les premiers pas d'une politique : pour une action européenne renforcée en faveur de l'enfance – Eulalia Rubio (novembre 2007).

Collective Power: Enhanced Cooperation as the Driver of a Common Tradable green Certificate Market – Sheldon Welton (septembre 2007).

Contexte global mouvant pour la politique agricole – Isabelle Garzon (juin 2007).

Les chances et les risques d'une relance institutionnelle pour l'Union européenne – Jean-Louis Quermonne (mai 2007).

Les biocarburants au péril de la sécurité alimentaire ? – Josef Schmidhuber (mai 2007).

L'avenir des biocarburants et incidences sur l'équilibre des marchés agricoles – Pierre Rainelli (mars 2007).

La Convention des Nations-Unies sur le droit des migrants : un luxe pour l'Union européenne ? – Marie Barral, avec la collaboration de Stephen Boucher et sous la direction de Manlio Cinalli (décembre 2006).

Une relance par la politique étrangère est-elle possible ? – Deux contributions de Jean de Ruyt et Gilles Andréani (décembre 2006).

Les mouvements sociaux et l'Union européenne : eurosceptiques ou pro-européens critiques ? – Donatella Della Porta (juin 2006).

Le pardon et la promesse : pour une approche plus régionale de la question des Balkans par l'UE – Tamara Buschek, Bertrand de Largentaye et Fabien Dupuis (mai 2006).

Les Relations UE-Russie : Moscou pose ses conditions – Laurent Vinatier (mars 2006).

La politisation de l'UE : remède ou poison ? – Simon Hix et Stéfano Bartolini (mars 2006).

La stratégie européenne pour l'emploi : un instrument de convergence pour les nouveaux Etats-membres ? – Catherine Palpant (janvier 2006).

Démocratiser la démocratie européenne : Quelles voies pour une démocratie inclusive de qualité et transnationale ? – Stephen Boucher (décembre 2005).

La coopération interparlementaire dans l'Union européenne : L'heure d'un nouveau départ ? – Morgan Larhant (août 2005).

L'Europe sociale à l'épreuve de l'élargissement – Marjorie Jouen et Catherine Palpant (juin 2005).

Le premier référendum néerlandais : une évaluation à la veille du scrutin – Arjen Nijeboer (mai 2005).

Garantir la victoire du « oui » : du premier au deuxième référendum irlandais – Brigid Laffan et Adrian Langan (mai 2005).

La stratégie de Lisbonne et la méthode ouverte de coordination : 12 recommandations pour une stratégie à plusieurs niveaux plus efficace – Stefan Collignon, Renaud Dehousse, Jean Gabolde, Marjorie Jouen, Philippe Pochet, Robert Salais, Rolf-Ulrich Sprenger et Hugo Zsolt de Sousa (mars 2005).

La Commission européenne « élargie » – John Peterson (février 2005).

La Turquie aux portes de l'Europe – Jean Marcou (octobre 2004).

L'avenir du Pacte de Stabilité et de Croissance comme outil de coordination des politiques économiques – Hugo Zsolt de Sousa (avril 2004).

Une stratégie de sécurité globale pour l'Union – Sven Biscop et Rik Coolsaet (décembre 2003).

Saint Malo cinq ans après : une évaluation de la PESD – Jolyon Howorth (décembre 2003).

9/11 et l'européanisation de la politique anti-terrorisme : une analyse critique – Monica den Boer (septembre 2003).

L'élargissement de l'UE : une fuite en avant ? – Daniel Vaughan-Whitehead (septembre 2003).

Responsabilités de l'Europe des 25 dans les rapports de voisinage – William Wallace (juillet 2003).

La Banque Centrale européenne et la politique monétaire – Hugo Zsolt de Sousa (juin 2003).

Peut-on imaginer des référendums à l'échelle européenne et à quelles conditions ? – Yannis Papadopoulos (novembre 2002).

Sécurité européenne : les perspectives de la PESD après le 11 septembre 2001 – Jolyon Howorth (mars 2002).

Ces publications sont disponibles gratuitement sur le site www.notre-europe.eu

La démocratie post-nationale et la réforme du Parlement européen

Previously Published Policy Papers

European political Parties: the missing link – Julian Priestley (October 2010).

The reform of EU rural development policy and the challenges ahead – Francesco Mantino (October 2010).

EU and employment issues: assesment and perspectives – Christine Erhel (June 2010).

Options for an EU Financing Reform – Philippe Cattoir (December 2009).

Revising European Treaties: An Argument in Favour of Abolishing the Veto – Hervé Bribiosia (December 2009).

Social Europe and the crisis: defining a new agenda – Eulalia Rubio (October 2009).

Territorial Cohesion: from Theory to Practice – Marjorie Jouen (June 2008).

Clinton, Obama, McCain: Europe's Best Hope for Fighting Climate Change – Stephen Boucher (April 2008).

Fog in Westminster. Europe cut off – Peter Sutherland, french version (March 2008).

EU Budget Review: Addressing the Thorny Issues – Eulalia Rubio (March 2008).

The revision of the European treaties: the Convention moment. Six arguments for its continuation, six proposals for its reform – Gaëtane Ricard-Nihoul (January 2008).

A Policy in its Enfancy: The case for strengthening and re-thinking EU action on childhood – Eulalia Rubio (November 2007).

Collective Power: Enhanced Cooperation as the Driver of a Common Tradable Green Certificate Market – Sheldon Welton (August 2007).

A changing Globlal Context in Agricultural Policy – Isabelle Garzon (June 2007).

Biofuels: An emerging threat to Europe's Food Security ? Impact of an increased biomass use on agricultural markets, prices and food security : A longer-term perspective – Josef Schmidhuber (May 2007).

The Opportunities and Risks of an Institutional Relaunch of the EU – Jean-Louis Quermonne (May 2007).

The Future of Biofuels and their Impact on Agricultural Markets – Pierre Rainelli (March 2007).

Can European foreign policy revive to the EU project? – Two papers by Jean de Ruyt and Gilles Andréani (December 2006).

Social Movements and the European Union: Eurosceptics or Critical Europeanists? – Donatella Della Porta (July 2006).

Forgiveness and a promise: Advocating a more regional approach to the Balkans by the EU – Bertrand de Largentaye, Tamara Buschek and Fabien Dupuis (June 2006).

EU-Russian Relations: Moscow Lays down its Conditions – Laurent Vinatier (March 2006).

Politics: The Right or the Wrong Sort of Medicine for the EU? – Two papers by Simon Hix and Stefano Bartolini (March 2006).

European Employment Strategy: An Instrument of Convergence for the New Member States? – Catherine Palpant (January 2006).

Democratising European Democracy: Options for a Quality Inclusive and Transnational Deliberation – Stephen Boucher (November 2005).

Interpalianentary Co-operation in the European Union: Time for a New Start? – Morgan Larhant (August 2005).

Social Europe in the Throes of Enlargement – Marjorie Jouen and Catherine Palpant (June 2005).

The First Dutch Referendum: a Pre-ballot Assessment – Arjen Nijeboer (May 2005).

Securing a 'Yes": From Nice I to Nice II – Brigid Laffan and Adrian Langan (May 2005).

The Lisbon Strategy and the Open Method of Co-ordination: 12 recommendations for an Effective Multi-level Strategy – Stefan Collignon, Renaud Dehousse, Jean Gabolde, Marjorie Jouen, Philippe Pochet, Robert Salais, Rolf-Ulrich Sprenger and Hugo Zsolt de Sousa (February 2005).

The Enlarged European Commission – John Peterson (February 2005).

Turkey at the gates of Europe – Jean Marcou (October 2004).

The Future of Stability and Growth Pact as a Tool for Economic Policy Co-ordination – Hugo Zsolt de Sousa (April 2004).

The World is a Stage: A Global Security Strategy for the European Union – Sven Biscop and Rik Coolsaet (December 2003).

Saint Malo plus Five: An Interim Assessment of ESDP – Jolyon Howorth (November 2003).

EU's Enlargement: A Blind Rush? – Daniel Vaughan-Whitehead (September 2003).

9/11 and the Europeanisation of the Anti-terrorism Policy: A Critical Assessment – Monica Den Boer (September 2003).

Looking After the Neighbourood: Responsabilities for EU 25 – William Wallace (July 2003).

The ECB and Monetary Policy – Hugo Zsolt de Sousa (June 2003).

Is a European Referendum Possible and How? – Yannis Papadopoulos (November 2002).

The European Security Connundrums: Prospects for ESDP After September 9, 2001 – Jolyon Howorth (March 2002).

All our publications are available for free on our Website:
www.notre-europe.eu

Post-national democracy and the reform of the European Parliament

Legal Mentions

With the support of the European Commission : support to active entities at European level in the field of active European citizenship.

'Europe for Citizens' Programme

Neither the European Commission nor Notre Europe *are to be held responsible for the manner in which the information in this text may be used. This may be reproduced if the source is cited.*

Notre Europe *also receives the financial support of the French Government, the Compagnia di San Paolo, the Macif and the Grand Duchy of Luxembourg.*

Mentions légales

Avec le soutien de la Commission européenne : soutien aux entités actives au niveau européen dans le domaine de la citoyenneté européenne active.

Programme «L'Europe pour les citoyens»

La Commission européenne et Notre Europe *ne sont pas responsables de l'usage qui pourrait être fait des informations contenues dans le texte. La reproduction est autorisée moyennant mention de la source.*

Notre Europe *reçoit également le soutien financier du gouvernement français, de la Compagnia di San Paolo, de la Macif et du Grand Duché du Luxembourg.*

dépôt légal

© Notre Europe, October 2010

Post-national democracy and the reform of the European Parliament