

---

# Histoire de la réforme électorale européenne et de l'Acte électoral de 1976

---

Démocratisation et  
légitimité politique

---



ÉTUDE

Série sur l'histoire du Parlement européen

---

EPRS | Service de Recherche du Parlement européen



Archives historiques du Parlement européen

**Série sur l'histoire de l'Union européenne**

Octobre 2016

# Histoire de la réforme électorale européenne et de l'Acte électoral de 1976

Démocratisation et légitimité politique

## Étude

Cette étude a été commandée par l'unité Archives historiques de la Direction générale des services de recherche parlementaire (DG EPRS).

Auteur : Olivier Costa, professeur au Collège d'Europe, Bruges.

PARLEMENT EUROPÉEN

DIRECTION GÉNÉRALE DES SERVICES DE RECHERCHE PARLEMENTAIRE

UNITÉ ARCHIVES HISTORIQUES

[EPRS-Archives-Library@europarl.europa.eu](mailto:EPRS-Archives-Library@europarl.europa.eu)

Couverture : présentation par M. Schelto Patijn, au nom de la commission politique, de son rapport relatif à l'adoption d'un projet de convention instituant l'élection des membres du Parlement européen au suffrage universel direct, 13 janvier 1975. © Communautés européennes, 1975.

Luxembourg : Office des publications de l'Union européenne.

### **Clause de non-responsabilité et droits d'auteur**

Manuscrit achevé en juin 2016, Luxembourg © Union européenne, 2016.

Le contenu du présent document relève de la responsabilité exclusive de l'auteur et les avis qui y sont exprimés ne reflètent pas nécessairement la position officielle du Parlement européen. La reproduction et la traduction sont autorisées, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source, information préalable du Parlement européen et transmission d'un exemplaire à celui-ci.

PE 563.516

ISBN : 978-92-823-9285-0

DOI : 10.2861/116888

CAT : QA-04-16-444-FR-N

© Union européenne, 2016

*Imprimé au Luxembourg*

## Résumé

La raison pour laquelle l'élection au suffrage direct d'une assemblée européenne a été envisagée dès l'origine n'a jamais été véritablement analysée. Il semblait couler de source qu'un système ambitieux d'intégration européenne devait impliquer une assemblée élue au suffrage direct et que, parallèlement, l'élection universelle d'une telle assemblée permettrait d'accélérer le processus d'intégration politique au niveau supranational. Ainsi, la perspective d'une telle élection a été inscrite dans les traités de Paris et de Rome, et les membres de l'Assemblée ont rapidement commencé à tirer parti de cette idée avec ferveur. La mise en place d'un système électoral commun a fait l'objet d'un processus long et complexe, qui n'est toujours pas achevé.

D'un point de vue scientifique, l'élection au suffrage direct du Parlement européen est, à maints égards, une composante remarquable de l'intégration européenne. En 1979, les citoyens européens ont, pour la première fois dans l'histoire, élu au suffrage direct une assemblée supranationale, et cet accomplissement politique demeure une caractéristique spécifiquement européenne. L'Acte de 1976 est également un événement capital si l'on tient compte de la nature politique de l'intégration européenne et de la place qu'occupe la politique dans le régime de l'Union européenne. Enfin, les élections européennes restent le principal symbole de la vie politique de l'Union, et constituent un moyen central, et de plus en plus crucial, de conférer une légitimité, non seulement au Parlement, mais aussi à la Commission, puisque les députés européens en « élisent » le président et en approuvent le Collège.

Dans la présente étude, nous traitons tout d'abord, brièvement, de la question de la démocratie dans l'Union. Ensuite, nous revenons sur le long processus qui a conduit aux premières élections européennes directes, et montrons en quoi l'Acte de 1976 était voué à devenir un sujet de controverses dans les sphères publiques des États membres. Nous livrons une première évaluation des élections de 1979, avant d'examiner la stratégie développée par les députés fraîchement élus pour renforcer leur pouvoir et mettre en place une procédure électorale uniforme. Enfin, nous analysons les effets des élections européennes directes sur le système politique de l'Union européenne lui-même et sur sa légitimité.

Il semble que l'adoption de l'Acte de 1976 portant élection directe des membres du Parlement européen dépassait le cadre purement technique : il a largement contribué à renforcer l'intégration européenne ainsi qu'à transformer et à légitimer le régime de l'Union en général. Cependant, quarante ans après, le Parlement européen souffre toujours de problèmes de représentativité démocratique en raison de la diversité des règles électorales nationales. Les campagnes électorales européennes sont globalement menées à l'échelle nationale et se focalisent largement sur des questions qui ne concernent pas directement l'Union.

Néanmoins, des solutions existent. Le rapport Hübner et Leinen adopté en novembre 2015 propose une liste complète de réformes visant à donner une nouvelle dimension aux élections directes et à institutionnaliser davantage la formule des *Spitzenkandidaten* (« chefs de file »). L'élection d'une partie des députés européens sur des listes transnationales constituerait une avancée encore plus importante. Cependant, une telle évolution obligerait de modifier de nouveau le traité et d'entreprendre diverses réformes constitutionnelles au niveau national. Au vu de la situation politique actuelle, peu de chefs d'État ou de gouvernement semblent prêts à franchir un tel cap, alors même que les besoins de légitimité et de participation de l'Union n'ont jamais été aussi pressants.



## SOMMAIRE

Liste de mots-clés, d'abréviations et d'acronymes.....	7
Introduction .....	9
Chapitre I. Démocratie et légitimité.....	11
au niveau de l'Union européenne .....	11
Chapitre II. Le long parcours vers l'élection directe .....	15
Chapitre III. Une question controversée dans les sphères publiques nationales.....	25
Chapitre IV. Les résultats contrastés des premières élections directes ....	35
Chapitre V. Le Parlement européen en quête de pouvoirs renforcés et d'une procédure électorale plus uniforme.....	39
Chapitre VI. L'incidence des élections européennes directes sur le système politique de l'Union.....	47
Chapitre VII. Élections directes et légitimité de l'Union.....	55
Conclusion.....	57
Références .....	59



## LISTE DE MOTS-CLÉS, D'ABRÉVIATIONS ET D'ACRONYMES

### Mots-clés

Campagne électorale  
Citoyenneté européenne  
Démocratie  
Élections européennes  
Parlement européen  
Partis européens  
Réforme électorale  
Représentation

<b>AFCO</b>	Commission des affaires constitutionnelles
<b>CE</b>	Communautés européennes
<b>CE-9</b>	Communauté européenne (9 États membres)
<b>CECA</b>	Communauté européenne du charbon et de l'acier
<b>CED</b>	Communauté européenne de défense
<b>CEE</b>	Communauté économique européenne
<b>CIG</b>	Conférence intergouvernementale
<b>Coreper</b>	Comité des représentants permanents
<b>COSAC</b>	Conférence des organes parlementaires spécialisés dans les affaires de l'Union européenne
<b>ONU</b>	Organisation des Nations unies
<b>OTAN</b>	Organisation du traité de l'Atlantique Nord
<b>PE</b>	Parlement européen
<b>PPE</b>	Parti populaire européen
<b>SOC</b>	Groupe socialiste
<b>Traité UE</b>	Traité sur l'Union européenne
<b>Traité FUE</b>	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
<b>UE</b>	Union européenne



## INTRODUCTION

*L'importance politique des élections européennes directes  
réside dans le fait qu'elles auront lieu.  
Schelto Patijn<sup>1</sup>*

La raison pour laquelle on avait à l'origine, dès la conférence de La Haye de 1948, envisagé l'élection directe d'une assemblée européenne, n'a jamais été véritablement analysée<sup>2</sup>. Il semblait couler de source qu'un système ambitieux d'intégration européenne devait impliquer une assemblée élue au suffrage direct et que, parallèlement, l'élection universelle d'une telle assemblée permettrait d'accélérer le processus d'intégration politique au niveau supranational. La perspective d'une telle élection a donc été inscrite dans les traités de Paris et de Rome, et les membres de l'Assemblée des Communautés européennes ont vite commencé à tirer parti de cette idée avec ferveur. La mise en place d'un système électoral commun a fait l'objet d'un processus long et complexe, qui n'est toujours pas achevé. Aujourd'hui encore, les élections européennes restent régies par les législations nationales, qui ne sont harmonisées que partiellement, et sont exclusivement organisées au niveau national ou infranational.

D'un point de vue scientifique, l'élection directe du Parlement européen (PE) est, à maints égards, une composante remarquable de l'intégration européenne. En 1979, les citoyens européens ont, pour la première fois dans l'histoire, élu directement une assemblée supranationale, ce qui demeure une caractéristique politique spécifiquement européenne<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Il s'agit de la première phrase de l'introduction de Schelto Patijn du document *European Parliament, Election to the European Parliament by direct universal suffrage. Report, resolutions and debates of the European Parliament*, Parlement européen, Direction générale Recherche et documentation, juillet 1977, p. 8.

<sup>2</sup> L'idée en soi n'était pas nouvelle. Des propositions similaires ont pu être observées dès 1693. Voir Niccoll, W., « Pour la constitution en 1693 d'un Parlement européen composé de délégations nationales siégeant en hémicycle avec une pondération de vote », *Revue du Marché commun*, 1986, pp. 592-593.

<sup>3</sup> L'élection directe de députés a également été rendue possible au PARLASUR, le parlement du Mercosur, créé en 2002, dont la première session a été ouverte le 7 mai 2007. Le Paraguay a organisé des élections directes en 2008, et l'Argentine le 25 octobre 2015. Le Brésil et l'Uruguay travaillent actuellement à

L'Acte portant élection des représentants à l'Assemblée<sup>4</sup> au suffrage universel direct, adopté par le Conseil le 20 septembre 1976<sup>5</sup>, est également un événement majeur, si l'on tient compte de la nature politique de l'intégration européenne et de la place qu'occupe la politique dans le régime de l'Union européenne. Il s'agit, en fait, de la principale décision « politique » dans l'histoire de la Communauté européenne (CE), avant l'adoption du traité de Maastricht. Enfin, les élections européennes restent le principal symbole de la vie politique de l'Union, et constituent un moyen central, et de plus en plus crucial, de conférer une légitimité, non seulement au PE, mais également à la Commission européenne.

Dans la présente étude, nous traiterons d'abord brièvement de la question de la démocratie dans l'Union. Nous reviendrons ensuite sur le long processus qui a conduit aux premières élections européennes directes<sup>6</sup>, et montrerons en quoi l'Acte de 1976 était voué à devenir un sujet de controverses dans les sphères publiques nationales des États membres. Nous livrerons une première évaluation des élections de 1979, avant d'examiner la stratégie développée par les députés européens fraîchement élus pour accroître leur pouvoir et mettre en place une procédure électorale uniforme. Enfin, nous analyserons les incidences des élections européennes directes sur le système politique de l'Union européenne lui-même et sur sa légitimité.

---

l'élaboration de lois électorales en ce sens, mais aucune perspective concrète n'a encore vu le jour.

<sup>4</sup> Le 30 mars 1962, l'Assemblée a décidé d'harmoniser son nom dans les diverses langues officielles en optant pour *Parlement européen* en français et *Parlamento europeo* en italien. L'anglais n'était pas encore une langue officielle de la CE à cette époque, mais il était déjà largement utilisé. Cette désignation a été officialisée par l'Acte unique européen de 1986 (art. 2) (Jacqué, J.-P., « Parlement européen », *Répertoire communautaire Dalloz*, décembre 2011, art. 2). Dans la présente étude, nous utiliserons le terme « Assemblée » pour la période allant jusqu'au 30 mars 1962 et « Parlement européen » pour la période ultérieure.

<sup>5</sup> *Acte portant élection des représentants à l'Assemblée au suffrage universel direct*, JO L 278 du 8.10.1976, p. 5.

<sup>6</sup> Pour ce faire, nous nous référerons largement aux documents rassemblés dans le recueil d'archives *40th Anniversary of the 1976 Act on Direct Elections to the European Parliament: a compendium of archival material, Série sur l'histoire de l'Union européenne*, octobre 2015, Parlement européen, Direction générale des services de recherche parlementaire, unité Archives historiques, Luxembourg.

## **CHAPITRE I. DÉMOCRATIE ET LÉGITIMITÉ AU NIVEAU DE L'UNION EUROPÉENNE**

L'élection directe du Parlement européen peut être perçue comme une question purement technique, ou même comme un simple acte symbolique, propice aux seuls fédéralistes. Quarante ans après l'adoption de l'Acte de 1976, l'on pourrait penser que l'élection directe du PE n'a pas eu l'effet escompté : la participation aux élections de l'Union reste faible par rapport aux élections législatives nationales, et les campagnes restent largement nationales. En outre, les parlements nationaux n'ont pas perdu leur rôle central dans la vie politique, et il n'existe pas de sphère publique européenne en tant que telle. Aujourd'hui, le PE reste confronté au rôle pivot de la Commission et aux responsabilités croissantes du Conseil européen. Qui plus est, les citoyens connaissent encore mal le PE, ses membres et ses compétences, et peu de députés européens sont des personnes politiques de premier plan au niveau national.

Cependant, il est possible de porter un regard plus positif sur la question des élections européennes directes. Elles jouent, en effet, un rôle central dans l'idée de créer un système démocratique européen supranational et dans l'affirmation de la légitimité de l'Union. À l'issue de la conférence de La Haye en 1948, il était évident que les chefs d'État n'étaient pas prêts à une intégration véritablement fédérale. Pour éviter, toutefois, la prévalence d'une coopération strictement intergouvernementale, la seule option qui restait était l'approche « sectorielle », qui a donné lieu à la Communauté européenne du charbon et de l'acier en 1951 et à la Communauté européenne de défense en 1954. Pour les fédéralistes, la question majeure était donc de savoir comment démarrer la construction d'un système politique européen. En tenant compte de la réticence de la plupart des chefs d'État à l'égard de toute initiative fédérale, de la méconnaissance des affaires européennes par les citoyens et du monopole politique des partis nationaux, l'élection directe d'une assemblée européenne s'imposait comme étant le moyen le plus propice à l'intégration politique européenne.

Cette démarche renvoie à maints égards à l'existence ou à la construction d'un régime démocratique. Une réflexion poussée sur les composantes d'un tel régime dépasse le cadre et l'objet de cette étude. Rappelons simplement que, quelle que soit la définition exacte attribuée à cette notion, un régime

démocratique requiert toujours les composantes (ou leurs substituts fonctionnels) suivantes : un peuple et des objectifs (*demos* et *telos*), une constitution, une foi commune dans la souveraineté du peuple et dans le principe d'un gouvernement reposant sur le consentement des gouvernés, un État de droit et des limites constitutionnelles appliquées au gouvernement, un équilibre entre la loi de la majorité et les droits de la minorité, l'égalité des citoyens devant la loi et la garantie des droits fondamentaux, des élections libres et régulières, le pluralisme social, économique et politique, des libertés civiles, telles que la liberté d'expression, d'information et de manifestation ainsi que des valeurs partagées de tolérance, de pragmatisme, de coopération et de compromis.<sup>7</sup>

La politique comparée montre que la mise en place d'un régime réellement démocratique est loin d'être simple, et que l'élaboration d'une structure institutionnelle ne suffit pas pour y parvenir. Les fédéralistes européens n'étaient que trop conscients de cette difficulté. Cependant, la CE présentait l'avantage de ne compter que des États membres ayant déjà un régime démocratique, garantissant un haut niveau de protection des droits fondamentaux et abritant des sociétés acquises à la démocratie. Dans un tel contexte, l'organisation d'élections directes pour le PE apparaissait comme une mesure efficace pour mettre en place un système démocratique à l'échelle européenne ou, du moins, pour renforcer la légitimité des Communautés européennes, afin de permettre une intégration plus poussée. L'organisation d'élections directes était un moyen de manifester l'existence d'un peuple européen, de favoriser l'adoption d'une constitution, d'affirmer la souveraineté des citoyens dans le processus d'intégration européenne, de renforcer le contrôle exercé sur la Commission, d'imposer la logique majoritaire et le pluralisme politique comme options alternatives aux négociations diplomatiques et à la rationalité bureaucratique, et de faire valoir l'existence d'une citoyenneté européenne et la nécessité pour le PE de prendre en compte les droits de l'homme et les libertés publiques.

En bref, l'organisation de l'élection directe du PE était un moyen d'imposer l'idée d'une représentation politique des citoyens européens au niveau supranational. Avant 1979, la question de savoir qui le PE représentait n'était pas tranchée : les peuples européens ? Les parlements nationaux ? Les États membres ? Les citoyens ? L'organisation de l'élection directe du PE était un

---

<sup>7</sup> Voir, par exemple, Lefort, C., *Democracy and political theory*, vol. 225, Polity Press, Cambridge, 1988.

moyen de clarifier cela, tout en revendiquant l'existence d'un *demos* européen. En effet, tel qu'expliqué par Hannah Pitkin<sup>8</sup>, « représenter » signifie simplement de « rendre présent à nouveau », de rendre « présentes » les voix, les opinions et les perspectives des citoyens dans le fonctionnement du système politique européen. L'élection directe du PE devait avoir une incidence profonde sur la nature de la CE, à court terme et à long terme. Il est donc fondamental de porter une attention particulière au caractère multiforme des démocraties parlementaires modernes pour mieux comprendre les efforts déployés par le PE pendant presque 60 ans en lien avec son élection directe.

---

<sup>8</sup> Pitkin, H., *The Concept of Representation*, University of Press, Los Angeles, 1967.



## CHAPITRE II. LE LONG PARCOURS VERS L'ÉLECTION DIRECTE

Comme beaucoup d'autres propositions abordées à La Haye en 1948, l'idée d'avoir une assemblée européenne directement élue par les citoyens ne s'est pas concrétisée immédiatement. Elle a néanmoins contribué à alimenter le débat sur l'éventualité d'une élection directe de l'Assemblée parlementaire de la CE<sup>9</sup>. L'idée a été notamment soutenue par Altiero Spinelli et Henrik Brugmans, qui considéraient la légitimité de l'intégration européenne comme un enjeu fondamental<sup>10</sup>. Aucun consensus n'a pu être trouvé, mais, en 1951, la possibilité de donner le jour à une telle élection directe figurait aussi dans le traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) : « Article 21 : L'Assemblée est formée des délégués que les Parlements sont appelés à désigner en leur sein une fois par an, ou élus au suffrage universel direct, selon la procédure fixée par chaque Haute Partie Contractante. »<sup>11</sup>

Depuis la première réunion de l'Assemblée de la CECA, la question de la réforme électorale a joué un rôle important dans le gouvernement de ses activités internes : elle était l'un des premiers sujets de discussion et est restée sujette à débat pendant des années. Les membres de l'Assemblée commune ont commencé à étudier la possibilité d'organiser des élections directes au niveau européen avant même la première réunion officielle de leur assemblée. En effet, le 10 mars 1952, ils ont constitué une assemblée ad hoc à la demande des ministres des affaires étrangères en vue de rédiger un projet de statut pour une nouvelle communauté politique, dans le cadre du traité instituant la Communauté européenne de défense (CED)<sup>12</sup>. Les travaux de cette assemblée

---

<sup>9</sup> Smith, J., *Europe's elected parliament*, vol. 5, A&C Black, 1999.

<sup>10</sup> Viola, D. M. (éd.), *Routledge handbook of European elections*, Routledge, 2015, p. 4.

<sup>11</sup> Cet article est souvent cité de manière erronée, puisqu'il a été modifié ensuite par l'article 2, paragraphe 2, de la convention du 25 mars 1957 relative à certaines institutions communes aux Communautés européennes. Un troisième paragraphe y a alors été ajouté : « 3. 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. »

<sup>12</sup> Piodi, F., *Le chemin vers les élections directes du Parlement européen*, document rédigé à l'occasion du trentième anniversaire des élections directes de juin 1979, *Cahiers du Cardoc*, n° 4, mars 2009, Parlement européen, Direction générale de la présidence, unité « Centre archivistique et documentaire », Luxembourg, 2009, p. 10.

ad hoc ont été interrompus par le rejet du traité CED en 1954, mais ils ont permis de mener les premières réflexions concrètes sur l'éventualité d'un suffrage universel au niveau européen<sup>13</sup>. Ces dernières ont également entraîné des discussions sur la question au sein de l'Assemblée parlementaire de la CECA, bien qu'elles n'aient pas débouché sur un texte concret.

L'objectif de mettre en place une élection directe de l'Assemblée parlementaire a été réitéré dans le traité instituant la Communauté économique européenne (CEE) (article 138, paragraphe 3), adopté en 1957. Après son entrée en vigueur, les membres de la commission des affaires politiques et des questions institutionnelles ont décidé de créer un groupe de travail sur les élections européennes (12 janvier 1959). En mai 1960, l'Assemblée parlementaire des Communautés a voté la première résolution concernant l'organisation d'élections directes, rédigée par Fernand Dehousse<sup>14</sup>. L'Assemblée<sup>15</sup> a identifié cinq problèmes principaux à traiter dans le rapport : la procédure électorale, les liens avec les parlements nationaux, les dispositions relatives aux incompatibilités, le nombre de députés et les dispositions transitoires. Le rapport a été largement soutenu par les députés, dont seule une minorité était opposée à la tenue d'élections directes. Toutefois, il y avait un désaccord net entre ceux qui estimaient que les élections directes devaient être assorties d'un élargissement des pouvoirs de l'Assemblée et ceux qui pensaient que ses compétences se verraient automatiquement accrues en conséquence des élections directes.

Le projet de convention proposait une assemblée de 426 membres (soit trois fois plus que dans l'Assemblée existante à l'époque), élus par suffrage universel pour un mandat de cinq ans<sup>16</sup>. Une période transitoire était proposée, au cours de laquelle un tiers des membres resterait désigné par les parlements

---

<sup>13</sup> Assemblée ad hoc, Comité constitutionnel, *Rapport sur le plan de travail de la commission constitutionnelle*, rapporteur : Fernand Dehousse, Archives historiques du Parlement européen (AHPE) (AH AA RH/CCON.1952 AH-X002/52 0080).

<sup>14</sup> Piodi, F., *op. cit.*, pp.9-23 ; *Résolution portant adoption d'un projet de convention sur l'élection de l'assemblée parlementaire européenne au suffrage universel direct*, JO, 2.6.1960, pp.834-839 (rapport Dehousse).

<sup>15</sup> Les désignations génériques « l'Assemblée » ou le « PE » n'impliquent pas que tous les membres de l'institution partageaient les mêmes opinions et qu'il n'y avait pas de clivages entre eux. Nous transcrivons ici le point de vue officiel, en tenant compte des positions adoptées par l'institution ou par ses commissions à la suite des votes de leurs membres ou de leurs représentants (rapporteur, négociateur) ou dirigeants (président, président de commission).

<sup>16</sup> Piodi, F., *op. cit.*, p. 18.

nationaux. Cela laissait le temps à chaque État membre de choisir un système électoral. Au terme de cette réflexion, l'Assemblée se prononcerait sur un système commun<sup>17</sup>.

L'Assemblée a choisi une approche assez technique du problème. La troisième partie du rapport, intitulée « L'aspect politique de l'élection », souligne « l'opportunité et l'importance de l'élection dans la structure actuelle des Communautés » : « Le projet du groupe de travail repose tout entier sur l'opportunité et l'utilité politiques de l'élection. Le groupe n'a jamais pensé que sa tâche était d'examiner les problèmes de l'élection sur un plan académique et abstrait. Composé d'hommes politiques, c'est un souci réel d'efficacité politique qui l'a sans cesse guidé. Sa méthode en a été le reflet : de larges consultations, un calendrier précis, une conclusion concrète » (paragraphe 21)<sup>18</sup>. Cette approche pragmatique sera commune à tous les rapports consécutifs de l'Assemblée dédiés à ce sujet. Ainsi, l'Assemblée n'a jamais pleinement justifié le principe des élections directes du point de vue théorique ou philosophique. Le sens du concept de représentation au niveau supranational ou la pertinence de la notion de « peuple européen » n'ont jamais fait l'objet de discussions officielles. Le seul argument de l'Assemblée consistait à dire que le processus d'unification européenne passait nécessairement par une participation directe des citoyens, et qu'il fallait par conséquent élire ses membres au suffrage universel direct.

Ensuite, tant les débats au sein du Conseil et du Coreper que les échanges entre les dirigeants nationaux, représentant les gouvernements ou les chambres, se sont également concentrés sur des problématiques techniques, sans jamais vraiment préciser clairement le principe régissant l'organisation d'une élection au niveau supranational. Cette logique s'explique par la difficulté d'aborder les questions politiques fondamentales au niveau supranational, ces dernières ayant été, et demeurant, encadrées et définies de manière différente dans les États membres. Des notions comme la « démocratie représentative », le « peuple », « l'intérêt général » ou la « nation » n'ont pas le même sens dans chaque pays, et sont toutes liées entre elles de diverses manières.

Le projet d'élections directes a toujours été corrélé, dans une certaine mesure, à la question des attributions de l'Assemblée. En 1960, le rapport Dehousse

---

<sup>17</sup> *Idem.*

<sup>18</sup> Rapport Dehousse.

affirmait déjà que de telles élections pourraient lui conférer « une légitimité et une force desquelles elle tirera un pouvoir politique » (paragraphe 27). Toutefois, le rapporteur et les membres du comité avaient des doutes quant au succès de la réforme si elle était liée à la question des pouvoirs. Ils ont donc décidé de n'envisager les élections directes que comme un moyen accessoire d'accroître les compétences du Parlement, et de ne pas revendiquer une augmentation immédiate de celles-ci. Le PE a confirmé cette position dans des rapports ultérieurs, y compris dans le rapport Vedel sur les compétences du Parlement<sup>19</sup>.

Un autre problème majeur était de déterminer le degré « d'uniformité » de la procédure électorale. Dès 1960, la mise en place d'un système électoral uniforme est apparue impossible pour l'Assemblée, étant donné les avis exprimés par les chefs d'État au Conseil. Dans le rapport Dehousse, l'Assemblée a donc décidé qu'une « procédure uniforme » n'était pas forcément synonyme de « système électoral uniforme ».

Malgré le choix du PE de remettre à plus tard l'adoption d'un système électoral totalement intégré, et nonobstant diverses résolutions parlementaires volontaires, le Conseil n'a pas pu adopter la réforme. Cinq États membres étaient prêts à examiner le projet de convention, mais la France s'est montrée réticente. Cette frilosité s'explique par les évolutions de la politique française à l'époque. En effet, le général De Gaulle, élu président en 1958, privilégiait une approche intergouvernementale de l'intégration européenne, présentée dans le plan Fouchet (novembre 1961 et janvier 1962).

La situation politique au sein du Conseil, ainsi que les difficultés liées à l'intégration politique européenne, a donc encouragé le PE à s'intéresser à d'autres questions institutionnelles, telles que l'unification des organes exécutifs. Si la question des élections directes a été abordée ponctuellement, elle est toutefois restée secondaire.

La démission de De Gaulle de sa fonction de président de la République française en avril 1969 a été suivie d'une forte mobilisation des fédéralistes européens, qui voyaient là l'occasion d'approfondir et d'étendre l'intégration européenne. Les négociations d'élargissement avec le Danemark, l'Irlande, la Norvège et le Royaume-Uni ont été relancées.

---

<sup>19</sup> « Rapport du groupe ad hoc pour l'examen du problème de l'accroissement des compétences du Parlement européen », *Bulletin des Communautés européennes*, supplément 4/72, mars 1972.

Le PE a également tenté de réactiver l'objectif d'élections européennes directes en accentuant la pression sur les dirigeants nationaux. En décembre 1969, au sommet de La Haye, les chefs d'État ou de gouvernement ont remis la question à l'ordre du jour et se sont engagés à l'examiner dans le cadre du Conseil. Il ne s'agissait certes pas en soi d'une déclaration forte ou aboutie, mais le sommet a aussi conduit à la création d'un groupe de travail « sur l'accroissement des compétences du Parlement européen » présidé par le député français (et constitutionnaliste renommé) Georges Vedel. Le rapport Vedel<sup>20</sup>, publié le 25 mars 1972, entérine la stratégie initiale définie par Fernand Dehousse. L'objectif était d'organiser des élections directes au plus vite, en se calquant dans un premier temps sur les différents systèmes nationaux. Le PE aurait ensuite la légitimité suffisante pour imposer une loi électorale unique. Le groupe Vedel a constaté l'existence d'un lien entre l'élection directe du PE et l'accroissement de ses compétences mais, à l'image de Fernand Dehousse, il a admis que le premier de ces objectifs devait être atteint en priorité.

Le président de la Commission, Sicco Mansholt, a admis qu'un accroissement des pouvoirs du PE était nécessaire. Les nouveaux traités de 1970 et de 1975 ont accordé au PE une force budgétaire substantielle. Cependant, en 1976, il n'avait toujours pas son mot à dire sur les politiques adoptées. Il est à noter, tout d'abord, que la politique agricole avait été amorcée sans influence aucune du PE. Le Parlement n'avait pas plus de poids en matière sociale et économique. Il devait certes donner son avis, mais les décisions étaient le fruit de négociations entre les États membres<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> « Rapport du groupe ad hoc pour l'examen du problème de l'accroissement des compétences du Parlement européen », *op. cit.*

<sup>21</sup> Mansholt, S., *Actes du colloque « Le Parlement européen, pouvoir, élection, rôle, futur »*, Institut d'études juridiques européennes, 24-26 mars 1976, Liège, Collection scientifique de la Faculté de droit de l'Université de Liège, p. 301.

La majorité des députés européens partageait ce point de vue et considérait qu'une plus grande « légitimité démocratique »<sup>22</sup> était nécessaire pour accroître de manière significative leur rôle dans le processus décisionnel. Le président du PE, Georges Spénale, reconnaissait ainsi que les pouvoirs de l'institution étaient « presque à la limite de ce que peut obtenir une assemblée qui n'est pas élue au suffrage universel »<sup>23</sup>.

Le PE a envisagé d'engager un recours en carence contre le Conseil, tout en admettant que la proposition de juin 1960 ne pouvait plus constituer la base décisionnaire, et qu'elle devait être mise à jour<sup>24</sup>. Au début des années 1970, diverses propositions législatives relatives à l'organisation unilatérale d'élections directes au niveau national ont été examinées par les parlements de Belgique, de France, d'Italie, du Luxembourg et des Pays-Bas. Elles semblaient cependant difficiles à mettre en œuvre, notamment en raison de la référence, dans les traités, à une « procédure uniforme » applicable dans tous les États membres.

Au niveau de la CE, le processus de réforme est resté bloqué, car le nouveau président français Georges Pompidou, à la surprise générale, a emboîté le pas de son prédécesseur<sup>25</sup>. Il estimait que la création d'un « vrai Parlement européen » engendrerait celle d'un « vrai gouvernement européen ». Il a donc

---

<sup>22</sup> Il est important de souligner que la notion de « légitimité démocratique » ou de « légitimité représentative » est hautement controversée, en particulier au niveau européen. D'un côté, les fédéralistes et une majorité des députés européens considéraient que leur élection directe devait s'accompagner d'un accroissement des compétences officielles du PE ou, du moins, de son influence sur les négociations interinstitutionnelles. Les partisans d'une approche intergouvernementale de l'intégration, ainsi que certains acteurs au sein de Conseil ou de la Commission, estimaient, d'un autre côté, que la réforme électorale ne devait avoir aucune incidence directe sur la répartition des pouvoirs entre les institutions, étant donné qu'elle ne s'accompagnait pas d'une refonte des traités. D'une manière générale, la notion de légitimité étant relative, elle donne lieu à des subjectives, souvent liées aux intérêts des institutions. Rittberger, B., "The Creation and Empowerment of the European Parliament", *JCMS: Journal of Common Market Studies*, vol. 41 n° 2, 2003, pp. 203-225.

<sup>23</sup> Spénale, G., *Actes du colloque « Le Parlement européen, pouvoir, élection, rôle, futur »*, op. cit., p. 120.

<sup>24</sup> L'idée d'une telle mesure n'a toutefois pas été abandonnée : voir Kundoch, H.G., « Le recours en carence comme moyen juridique de promouvoir l'élection directe du Parlement européen », *Cahiers de Droit européen*, 1975, p. 425.

<sup>25</sup> Georges Pompidou était a priori plus favorable à l'intégration européenne que Charles De Gaulle. Lorsque ce dernier a démissionné, en avril 1969, l'élection de Pompidou à la tête de la France a été accueillie avec enthousiasme par les fédéralistes. Contrairement à son prédécesseur, il n'avait pas posé de veto au premier élargissement de la CE, ni à l'adoption d'un nouveau traité sur le budget européen. Toutefois, sa position sur l'élection directe du PE s'est avérée plus conservatrice que prévu. Cf. Kolodziej, E. A., *French international policy under de Gaulle and Pompidou: the politics of grandeur*, Cornell University Press, Ithaque et Londres, 1974, 598 p.

rejeté l'idée d'une adoption précipitée de l'Acte électoral. Il est intéressant de souligner que la décision du président Valéry Giscard d'Estaing (ayant remplacé Pompidou en mai 1974) de soutenir l'organisation d'élections directes lui a permis de présenter sa proposition de créer le Conseil européen...

Les fédéralistes ont dû s'en remettre à l'éventuel effet favorable de l'élargissement de la CE au Royaume-Uni. Ils s'attendaient à ce que ses dirigeants soutiennent le projet d'élections directes, en raison du caractère central de la démocratie parlementaire dans la tradition politique du Royaume-Uni. Lorsque l'intégration du Danemark, de l'Irlande et du Royaume-Uni a été actée en janvier 1972, les députés européens ont préparé une nouvelle proposition à l'attention du Conseil. Cependant, le gouvernement d'Harold Wilson, qui a remplacé celui d'Edward Heath en mars 1974, s'est révélé plutôt réticent à l'intégration européenne en général, et à l'accroissement des compétences du PE en particulier. Deux mois plus tard, certains événements politiques nationaux se sont néanmoins avérés favorables à ce processus. Helmut Schmidt, qui a remplacé Willy Brandt le 14 mai 1974, et Valéry Giscard d'Estaing, qui a succédé à Georges Pompidou cinq jours après, n'ont pas tardé à tisser des liens constructifs et à les mettre au service de l'intégration européenne, en soutenant notamment le projet d'élection directe du PE.

En profitant de ce contexte politique favorable<sup>26</sup>, le PE a adopté un nouveau rapport en novembre 1974, rédigé par Schelto Patijn au nom de la commission politique<sup>27</sup>. Il comporte deux parties. La première traite de la réforme elle-même : méthode d'organisation des élections directes, justification, dates potentielles, etc. La seconde résume les débats politiques au sujet de ce projet depuis 1960 et les difficultés susceptibles de se présenter. Une fois encore, l'approche restait très technique et le rapport ne répondait pas aux questions

---

<sup>26</sup> Commission politique, *Direct elections to the European Parliament: some working hypotheses*, rapporteur : Schelto Patijn, 3.4.1974, PE 36.643, HAEP (PEO AP RP/POLI.1961 A0-0368/74 0260). Voir également : Parlement européen, Commission politique, *Rapport fait au nom de la commission politique relatif à l'adoption d'un projet de convention instituant l'élection des membres du Parlement européen au suffrage universel direct*, rapporteur : Schelto Patijn, 12.11.1973, HAEP (PEO AP RP/POLI.1961 A0-0368/74 0270).

<sup>27</sup> Commission politique, *Projet de rapport sur le nouveau projet de convention sur l'élection directe du Parlement européen*, rapporteur : Schelto Patijn, Partie I, *Projet de convention*, 31.10.1974, PE 37.881/I/rev., HAEP (PEO AP RP/POLI.1961 A0-0368/74 0210), Partie II, 6.9.1974, PE 37.881/II, HAEP (PEO AP RP/POLI.1961 A0-0368/74 0220). Voir également : Millar, D., *Note to John P. S. Taylor on meetings held in Paris by Schelto Patijn on direct elections*, Direction générale Recherche et documentation, 5.11.1974, AHPE (PEO AP RP/POLI.1961 A0-0368/74 0280).

fondamentales, telles que celle du sens de la démocratie représentative au niveau supranational. Globalement, le rapport Patijn était moins ambitieux et plus réaliste que le rapport Dehousse, et exigeait un moindre degré d'uniformité électorale.

Par la suite, à l'occasion du sommet de Paris (9 et 10 décembre 1974), sous la présidence de Valéry Giscard d'Estaing, les chefs d'État ou de gouvernement ont annoncé leur intention d'organiser des élections européennes directes en 1978. Les députés européens ont saisi cette occasion pour publier un mois plus tard, le 13 janvier 1975, un rapport rédigé par M. Patijn proposant un projet de convention. Le document présente dans une première partie la résolution elle-même, en indiquant tous les détails concernant la mise en œuvre des élections européennes directes (mandat, nombre de sièges, systèmes électoraux...). Ensuite, le rapport passe en revue diverses déclarations explicatives, soulignant les différences avec le rapport de mai 1960, et examine les éventuels problèmes politiques et techniques. Enfin, il se conclut par un commentaire sur les propositions de la commission juridique (opinion Lautenschlager)<sup>28</sup>.

Le rapport Patijn a été examiné en séance plénière<sup>29</sup> et adopté sous forme de résolution le 14 janvier 1975<sup>30</sup>. Lors du débat, il est apparu que les représentants du PE (principalement le rapporteur) et de la Commission (en la personne de son président François-Xavier Ortoli) étaient au diapason sur la plupart des questions : la nécessité de tenir des élections simultanément dans tous les États membres, l'interdiction des « doubles mandats », le respect de l'échéance et la limitation du nombre de sièges. Il existait également un accord concernant la possibilité de mettre en place une procédure uniforme à l'avenir. Au sein de l'Assemblée, toutefois, quelques voix divergentes se sont élevées : le groupe conservateur européen a réclamé le maintien du double mandat<sup>31</sup>, et le

---

<sup>28</sup> Parlement européen, commission juridique, *Opinion of the Legal Affairs Committee on the legal aspects of election of the members of the European Parliament by direct universal suffrage*, rédacteur de l'opinion : Hans Lautenschlager, 8.1.1975, AHPE (PEO AP RP/POLI.1961 A0-0368/74 0020).

<sup>29</sup> Débats du Parlement européen, séance du 14 janvier 1975, AHPE (PEO AP DE/1974 DE19750114-01 9900, PEO AP DE/1974 DE19750114-02 9900), pp. 35-93 ; Procès-verbal de la séance du 14 janvier 1975, JO C 32 du 11.2.1975, pp. 12-19.

<sup>30</sup> Parlement européen, Commission politique, *Rapport fait au nom de la commission politique relatif à l'adoption d'un projet de convention instituant l'élection des membres du Parlement européen au suffrage universel direct*, rapporteur : Schelto Patijn, 13.1.1975, AHPE (PEO AP RP/POLI.1961 A0-0368/74 0010).

<sup>31</sup> Millar, D., *Note of meeting of Labour members of UK delegation with Schelto Patijn*, 20.10.1975, Direction générale Recherche et documentation, AHPE (PEO AP RP/POLI.1961 A0-0368/74 0280).

groupe des démocrates progressistes européens a critiqué le fait d'organiser des élections directes sans accroître les pouvoirs du PE en parallèle.

Le rapport Patijn a été transmis au Conseil européen nouvellement créé et examiné lors d'une réunion tenue à Rome en décembre 1975. Malgré la pression du PE<sup>32</sup>, les négociations ont pris du temps en raison de divergences relatives à la répartition nationale des sièges et des difficultés rencontrées par le gouvernement travailliste britannique, aux prises avec ses membres « eurosceptiques »<sup>33</sup>.

Le 11 mars, puis le 7 avril 1976, le PE a voté des résolutions dénonçant ce retard et appelé le Conseil à adopter l'acte<sup>34</sup>. Le président du PE, Georges Spénale, a également accentué la pression sur le Conseil<sup>35</sup>. Le PE a voté un nouveau texte le 16 juin 1976 pressant le Conseil de s'entendre sur un nombre de sièges défini entre 350 et 400<sup>36</sup>, puis un texte final le 13 septembre 1976 critiquant l'incapacité du Conseil à adopter l'acte<sup>37</sup>.

---

<sup>32</sup> Spénale, G., président du Parlement européen, *Lettre à Garret FitzGerald, président en exercice du Conseil des ministres des Communautés européennes, appuyant la nécessité d'une décision rapide du Conseil sur le projet de convention instituant l'élection des membres du Parlement européen au suffrage universel direct*, 19.6.1975, AHPE (PE1 P1 401/CONS CONS-1976-020 0260).

<sup>33</sup> Bruch, R., chef de cabinet du président, *Note ad acta sur la conciliation avec le Conseil le 2 mars 1976 à Bruxelles*, 15.3.1976, AHPE (PE1 P1 401/CONS CONS-1976-020 0230). Voir également : Millar, D., *Note of meeting of Labour members of UK delegation with Schelto Patijn*, 20.10.1975, Direction générale Recherche et documentation, AHPE (PE0 AP RP/POLI.1961 A0-0368/74 0280).

<sup>34</sup> Fellermaier, Bertrand, Durieux & Kirk, *Proposition de résolution [...] sur l'élection directe du Parlement européen en 1978*, 10.3.1976, doc. 44.114, AHPE (PE0 AP PR B0-0011/76 0010) ; Fellermaier, Bertrand, Durieux & Kirk, *Proposition de résolution [...] sur l'élection au suffrage universel direct du Parlement européen*, 5.4.1976, AHPE (PE0 AP PR B0-0045/76 0010).

<sup>35</sup> Spénale, G., *Lettre à Aldo Moro, président du Conseil des ministres de la République italienne, sur les élections directes du Parlement européen*, 14.5.1976, AHPE (PE1 P1 403/ETAT ETAT-1976-020 0050).

<sup>36</sup> Fellermaier, Bertrand, Durieux & Kirk, *Proposition de résolution [...] sur l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct*, 15.6.1976, AHPE (PE0 AP PR B0-0174/76 0010) ; Débats du Parlement européen, séance du 16 juin 1976, AHPE (PE0 AP DE/1976 DE19760616-02 9900), pp. 126-134 ; Procès-verbal de la séance du 16 juin 1976, JO C 159 du 12.7.1976, p. 23.

<sup>37</sup> Patijn, S., *Proposition de résolution [...] sur l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct*, 13.9.76, AHPE (PE0 AP PR B0-0288/76 0010) ; Débats du Parlement européen, séance du 15 septembre 1976, AHPE (PE0 AP DE/1976 DE19760915-04 9900), p. 169.

Ce vote a donné lieu à des échanges intenses entre les dirigeants du PE et le Conseil<sup>38</sup>. Le Conseil européen a enfin pu approuver l'acte le 20 septembre 1976<sup>39</sup>.

Tout comme les députés européens, les dirigeants nationaux n'ont pas épilogué sur les bases politiques et théoriques de leur décision, car ils estimaient qu'elle coulait de source. Dans la déclaration au PE du 15 septembre 1976, Laurens-Jan Brinkhorst, le président alors en exercice du Conseil, s'est contenté de souligner les trois fonctions des élections directes européennes, à savoir la démocratisation, l'identité de la CE et l'approfondissement de l'intégration. Selon lui, l'Europe affiche clairement sa volonté de conférer à l'intégration européenne, et donc à sa place dans le monde, une identité propre. Il considère que cette mesure est avant tout un succès démocratique, modèle social auquel tous les acteurs de la construction européenne croient. Elle doit constituer dans le même temps une réelle avancée favorisant une coopération accrue au niveau européen et un approfondissement du concept d'intégration européenne, qui concerne tous ces acteurs, quelle que soit l'institution à laquelle ils appartiennent ou leur niveau de responsabilité.<sup>40</sup>

En raison de la ratification tardive de l'Acte au Royaume-Uni, les premières élections directes ont finalement été organisées entre le 7 et le 10 juin 1979.

---

<sup>38</sup> Thorn, G., Premier ministre du Grand-Duché de Luxembourg, *Lettre à Georges Spénale sur l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct*, 5.7.1976, AHPE (PE1 P1 403/ETAT ETAT-1976-020 0060) ; Spénale, G., *Lettre à Johannes Marten den Uyl, président en exercice du Conseil européen, sur l'élection future du Parlement au suffrage universel*, 7.7.1976, AHPE (PE1 P1 221/RICS RICS-19760712 0010) ; Moro, A., *Lettre à Georges Spénale sur la future élection directe du Parlement*, 8.7. 1976, AHPE (PE1 P1 403/ETAT ETAT-1976-020 0050).

<sup>39</sup> *Acte portant élection des représentants à l'Assemblée au suffrage universel direct*, JO L 278 du 8.10.1976, p. 5.

<sup>40</sup> Débats du Parlement européen, séance du 15 septembre 1976, JO C 238, 11.10.1976, pp. 24-25.

### CHAPITRE III.

## UNE QUESTION CONTROVERSÉE

## DANS LES SPHÈRES PUBLIQUES NATIONALES

Comme nous l'avons constaté précédemment, le principe des élections européennes directes n'a pas fait l'objet de débats théoriques poussés dans la sphère de la Communauté européenne. Les députés européens impliqués dans le processus ont décidé, dès le début de leurs réflexions, d'envisager ces élections comme une évidence, et n'ont pas souhaité épiloguer sur leur sens profond. Ils ont abordé la question de manière pragmatique, en se focalisant sur ses aspects pratiques. Les dirigeants nationaux ne se sont pas non plus lancés dans un débat de fond : tout comme au PE, les débats entre le Conseil et le Conseil européen se sont concentrés sur des points techniques, tels que le nombre de sièges, la date des élections ou l'interdiction des « doubles mandats »<sup>41</sup>.

Les partisans de la réforme la considéraient de surcroît incontestable, puisque les sondages d'opinion affichaient clairement que l'électorat était favorable à la tenue d'élections directes<sup>42</sup>. En 1975, au niveau de la CE-9, 25 % des participants se disaient « tout à fait favorables » et 39 % « plutôt favorables » au projet. Seuls 10 % étaient « plutôt contre » et 8 % « tout à fait contre » l'élection directe du PE. Si les participants étaient très favorables au projet en France, en Italie, au Luxembourg et aux Pays-Bas, les réticences étaient plus marquées au Danemark, au Royaume-Uni et, dans une moindre mesure, en Irlande. Cela étant, les opposants au projet étaient minoritaires partout. On peut certes discuter de la signification de ces chiffres, étant donné le peu d'informations communiquées aux citoyens sur le sujet en 1975, mais ils permettaient aux partisans de la réforme de se targuer d'agir au nom des citoyens de la CE.

L'adoption de l'Acte de 1976 a néanmoins ouvert la voie à d'intenses débats politiques et scientifiques dans les États membres pendant les trois années ayant été nécessaires à l'organisation des premières élections européennes.

---

<sup>41</sup> Voir par exemple : Conseil des Communautés européennes, *Note sur l'élection des membres de l'Assemblée au suffrage universel direct — Rapport du groupe au comité des représentants permanents*, 20.2.1976, AHPE (PE1 P1 401/CONS CONS-1976-010 0010).

<sup>42</sup> "Attitude towards the election of EP by a popular vote", *Eurobaromètre n° 4*, octobre-novembre 1975 ; Millar, D., Chef d'unité, *Note au président du Parlement européen sur le sondage Eurobaromètre n° 4 (octobre-novembre 1975) relatif aux élections directes*, Direction générale Recherche et documentation, 28.11.1975.

Avant l'adoption de l'Acte, la couverture médiatique de la question avait été plutôt limitée, même si la presse rendait compte de la difficulté des négociations au sein du Conseil et de l'existence de divisions politiques sur le sujet, notamment en France et au Royaume-Uni<sup>43</sup>.

La plupart des personnalités politiques, des commentateurs et des citoyens n'ont eu conscience de l'imminence des élections qu'une fois l'Acte adopté. Avant la fin de l'année 1976, le débat concernant les opportunités et les conséquences d'une telle élection a trouvé un écho dans la sphère publique, dans les médias et dans la communauté universitaire. Le PE a suscité un degré d'intérêt inédit, notamment en France<sup>44</sup> et au Royaume-Uni<sup>45</sup>.

---

<sup>43</sup> Pour une vue d'ensemble de la réaction de la presse à l'Acte, voir : « La presse internationale devant l'accord des Neuf. *L'Unita* l'approuve, *l'Humanité* pas », *Le Peuple* (Bruxelles), 15.7.1976. Voir également : Entretien avec Robert Pontillon (Parti socialiste français), « Le PS dit « oui » au suffrage universel européen », *Le Nouvel Économiste* (Paris), n° 13, 12.1.1975 ; « Direct elections: arguments FOR and AGAINST. A document presented by the NEC to the Labour Party Annual Conference », *Blackpool*, 1976, The Labour Party ; « Le Parlement européen : des objections de fond », *L'Humanité* (Paris), 12.1.1975 ; « Le elezioni del Parlamento: Accordo di Bruxelles dissenso dei francesi », *La Stampa* (Rome), 22.9.1976.

<sup>44</sup> De nombreux articles ont été publiés dans les médias et les journaux scientifiques pendant cette période. Voici quelques livres traitant du sujet des élections directes publiés en France en 1978 et en 1979 : Bordiot, J., *Le Parlement européen : une imposture, une utopie, un danger pour la démocratie*, La Librairie Française, Paris, 1978 ; Burban, J.-L., *Le Parlement européen et son élection*, Bruylant, Bruxelles, 1979 ; Haber, J.P., *L'Assemblée européenne : mode d'emploi pour les premières élections européennes*, France Empire, Paris, 1979 ; Sidjanski, D., *De la démocratie européenne*, Stanke, Paris, 1979 ; Manzarès, H., & Quentin, J.P., *Pourquoi un Parlement européen ?*, Berger Levrault, Paris, 1979 ; Centre européen universitaire de Nancy, *La signification politique de l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct*, Université Nancy II, 1978. Plusieurs hors-série de presse ont également été publiés sur ce sujet : « Le Parlement européen », *Après-demain*, Paris, n° 212-213, mars-avril 1979 ; « Le Parlement européen », *Pouvoirs*, n° 5, 1978, PUF ; « L'élection du Parlement européen au suffrage universel direct : décision du Conseil, acte et annexes », *Europolitique*, n° 357, 26.9.1976 ; « Les élections européennes », *Revue française de Science politique*, numéro spécial, vol. 29, n° 6, décembre 1979.

<sup>45</sup> Voici quelques documents et livres publiés au Royaume-Uni en vue des élections européennes directes. Ils ne traitent pas tous spécifiquement du Royaume-Uni, en raison du rôle « international » des éditeurs britanniques : Stewart, M., « Direct Elections to the European Parliament », *Common Market Law Review*, vol. 13, n° 3, 1976, pp. 283-299 ; Herman, V., & Lodge, J., « Democratic legitimacy and direct elections to the European parliament », *West European Politics*, vol. 1, n° 2, 1978, pp. 226-251 ; Fitzmaurice, J., *The European Parliament*, Saxon House, 1978 ; Morgan, R., & Allen, D., « The European Parliament: direct elections in national and Community perspective », *The World Today*, vol. 34, n° 8, 1978, pp. 296-302 ; Forman, J., « Preparations for Direct Elections in the United Kingdom », *Common Market Law Review*, vol. 15, n° 3, 1978, pp. 347-357 ; Blumler, J. G., « Communication in the European Elections: The Case of British Broadcasting », *Government and Opposition*, vol. 14, n° 4, 1979, pp. 508-530 ; Cook, C., & Francis, M., *The first European elections: a handbook and guide*, Macmillan, 1979 ; Wallace, D., « Direction elections and the political dynamics of the European Communities », *JCMS: Journal of Common Market Studies*, vol. 17, n° 4, 1979, pp. 281-296.

Cette importante couverture médiatique témoigne des vives réactions à l'Acte au sein de certains partis, notamment chez les conservateurs britanniques et chez les communistes et les gaullistes français<sup>46</sup>.

Les discussions portaient sur les aspects juridiques et politiques des élections directes et, plus largement, sur le processus d'intégration européenne et la question de la démocratie supranationale. La perspective de pouvoir élire directement le PE a soulevé des questions sur la nature de l'intégration européenne, l'avenir de la souveraineté nationale, les incidences des élections européennes sur les politiques nationales et la possibilité d'une société démocratique au-delà de l'État ou de la nation.

Pour certains journalistes, universitaires et hommes politiques, qu'ils fussent des europhobes optimistes ou, à l'inverse, des fédéralistes pessimistes, l'élection directe du PE était une affaire purement technique, puisque les compétences des institutions allaient rester inchangées<sup>47</sup>. Ils croyaient moyennement à la capacité des élections européennes à mobiliser les citoyens, et considéraient qu'elles n'auraient aucun effet réel sur le système institutionnel de la CE.

Pour les autres, que ce soit du côté des nationalistes anxieux ou des fédéralistes trop confiants, les élections directes du PE permettraient, au contraire, de modifier radicalement l'équilibre institutionnel de la CE<sup>48</sup>. Ils voyaient se profiler un accroissement sensible de l'influence du PE et pensaient que les

---

<sup>46</sup> "Direct elections for EEC approved by ministers", *Financial Times* (Londres), 21.9.1976 ; « Le meilleur et le pire », *D'Letzeburger Land* (Luxembourg), 24.9.1976 ; « À l'Assemblée de Strasbourg : l'élection européenne divise le groupe gaulliste et le groupe communiste », *Le Monde* (Paris), 13.3.1976 ; « L'élection du Parlement européen : un piège redoutable », *L'Humanité* (Paris), 29.11.1976 ; « Les étrennes de Giscard : la liquidation de l'indépendance nationale », *L'Humanité* (Paris), 1.1.1977 ; "Giscard non si arrende ai gollisti: non si rinviando le elezioni europee", *Corriere della Sera* (Rome), 10.6.1977.

<sup>47</sup> Pour un aperçu du point de vue des sceptiques universitaires : Hermet, G., Rose, R., & Rouquié, A. (éditeurs), *Elections without choice*, Halsted Press, 1978 ; De La Serre, F., Smouts, M. C., Bibes, G., & Ménudier, H., « Une élection nationale à prétexte européen », *Revue française de science politique*, vol. 29, n° 6, 1979, pp. 986-1014 ; Holler, M. J., & Kellermann, J., "Power in the European Parliament: What will change?", *Quality & Quantity*, vol. 11, n° 2, 1977, pp. 189-192 ; Herman, V., & Lodge, J., "Democratic legitimacy and direct elections to the European parliament", *West European Politics*, vol. 1, n° 2, 1978, pp. 226-251.

<sup>48</sup> Pour un aperçu du point de vue des anti-fédéralistes : Bordiot, J., *Le Parlement européen : une imposture, une utopie, un danger pour la démocratie*, La Librairie Française, Paris, 1978. Pour une approche fédéraliste : Sidjanski, D., *De la démocratie européenne*, Stanke, Paris, 1979. Pour une analyse académique optimiste : Cotta, M., "Direct elections of the European Parliament: A supranational political elite in the making", *European Elections*, n° 81, 1979, pp. 122-126.

compétences des dirigeants nationaux seraient limitées par la reconnaissance de la souveraineté de l'Assemblée dans les traités.

Beaucoup d'hommes politiques et d'experts de la CE ont expliqué que les élections directes allaient transformer *de facto* le PE en assemblée constitutionnelle, que cette perspective soit souhaitée ou crainte<sup>49</sup> : « À l'avenir, et le vocabulaire d'aujourd'hui [« Parlement européen »] préfigure cet avenir, l'Europe sera fédérale, le traité de Rome aura été sa préconstitution et l'Assemblée sera sa constituante »<sup>50</sup>.

Les défenseurs de la souveraineté nationale<sup>51</sup> ainsi que les fédéralistes les plus radicaux<sup>52</sup> considéraient que les élections européennes étaient amenées à supplanter les élections nationales dans un futur proche, que les citoyens se désintéresseraient peu à peu des politiques purement nationales et que les parlements des pays se verraient progressivement privés de leurs compétences et de leur centralité.

Pour résumer, les élections directes étaient pour beaucoup une première étape vers la création d'un État fédéral européen, capable d'opérer un changement

---

<sup>49</sup> Herman, V., & Lodge, J., "Is the European Parliament a Parliament?", *European Journal of Political Research*, vol. 6, n° 2, 1978, pp. 157-180 ; Spinelli, A., "Reflections on the institutional crisis in the European community", *West European Politics*, vol. 1, n° 1, 1978, pp. 77-88.

<sup>50</sup> Dabezies, P., & Portelli, H., « Pourquoi le « Parlement » européen ? », *Pouvoirs : le Parlement européen*, n° 2, Paris, PUF, 1977, p. 5.

<sup>51</sup> Bordiot J., 1978, *op. cit.* ; Sartre, J.-P., « Les militants socialistes et la construction européenne », *Le Monde* (Paris), 10.2.1977 et une réponse fédéraliste par Spinelli, A., « Une décision historique », *Le Monde* (Paris), 18.2.1977 ; Kobbert, E., "Die Furcht vor einem starken Parlament", *Frankfurter Allgemeine Zeitung: Zeitung für Deutschland* (Francfort), 6.3.1976 ; Laurens, A., « Le Conseil constitutionnel met des limites à la supranationalité tout en acceptant l'élection au Parlement européen au suffrage universel », *Le Monde* (Paris), 1.1.1977 ; "Vielleicht das Ende der Gemeinschaft", *Der Spiegel: Das Deutsche Nachrichten-Magazin* (Hambourg), 23.7.1979, pp. 32-33 ; Ansart, G. (alors député communiste et candidat aux élections européennes), « Indépendance et souveraineté de la France au cœur du grand débat européen », *Le Dauphiné Libéré* (Grenoble), 7.6.1979.

<sup>52</sup> Sidjanski, D., 1979, *op. cit.* ; "La CEE chiede una "nuova politica" per l'Europe", *Corriere della Sera* (Rome), 19.2.1975 ; "Im Mai 1978 wird das EG-Parlament gewählt", *Rheinische Post* (Düsseldorf), 20.9.1976 ; « Élection de l'Assemblée de Strasbourg au suffrage universel direct. Faire l'Europe des citoyens », *Le Courrier de la Bourse* (Bruxelles), 7.7.1976 ; « L'élection du Parlement européen », *Le Soir* (Bruxelles), 12.8.1976 ; « Nouveau progrès pour l'Europe : un Parlement élu par tous », *La France – La Nouvelle République* (Bordeaux), 21.9.1976 ; "Verso l'Europa dei popoli: Perforation l'accordo sul Parlamento europeo", *Il Popolo* (Rome), 21.9.1976 ; « Parlement européen : Le baptême du feu (entretien avec A. Spinelli) », *Vision : Le magazine économique européen*, n° 84, 11-1977, pp. 39-41 ; Colombo, E. (président du PE), « L'enjeu », *30 jours d'Europe*, n° 245, 12-1978 ; Giscard d'Estaing V., « L'élection rapprochera l'Europe de ses citoyens », *30 jours d'Europe*, n° 212, 03-1976, p. 37 ; Benckiser, N., "Europäische Brise", *Frankfurter Allgemeine Zeitung: Zeitung für Deutschland* (Francfort), 20.2.1976, p. 1.

du sentiment d'appartenance des citoyens de leur État d'origine vers la CE. Dès le milieu des années 1970, cette idée a été vivement contestée par les hommes politiques et les universitaires attachés à la nation comme seul cadre démocratique possible.

Dans un article scientifique, le constitutionnaliste français Georges Vedel, qui a présidé diverses commissions sur l'avenir des institutions de la CE, a tenté de démontrer que les élections européennes étaient inutiles, dans la mesure où l'instauration d'une démocratie au niveau supranational relevait de l'utopie<sup>53</sup>. Son argumentaire a été repris par plusieurs opposants à ces élections directes<sup>54</sup>. Vedel commence sa démonstration en reconnaissant que la démocratie comme mode d'organisation sociétal ne pourra pas éternellement se limiter au concept de nation. Cependant, il considère que son application à la Communauté européenne n'est pas possible dans la mesure où il n'existe pas de moyen légitime de dépasser le cadre national des sociétés européennes. Cela impliquerait, argumente-t-il, d'abandonner les principes démocratiques. L'existence d'un consensus supranational en faveur de la création d'un régime démocratique européen est, selon lui, impossible à prouver : à présent que la nation est le cadre de la légitimité démocratique, il n'est pas possible de considérer comme démocratique une décision passant par l'abolition de la souveraineté nationale. S'il est possible d'émettre l'hypothèse de l'existence d'un consensus supranational, elle ne saurait être vérifiée en utilisant les mécanismes de la démocratie tels qu'ils sont appliqués au niveau national. Même l'adoption d'un nouveau traité ou une réforme de la constitution ne peuvent pas conduire à la mise en place légitime d'une démocratie supranationale, puisque la règle majoritaire ne s'applique que dans le cadre (la nation) qui la rend légitime : une majorité de citoyens ne peut pas décider de dépasser ce cadre sans attenter aux droits de la minorité.

À la fin de l'année 1978, les discussions sur l'utilité, les conséquences et la légitimité des élections directes avaient laissé place à des considérations plus concrètes sur leurs enjeux et leurs résultats. L'examen de divers recueils de

---

<sup>53</sup> Vedel, G., « Les racines de la querelle constitutionnelle », *Pouvoirs : le Parlement européen*, n° 2, Paris, PUF, 1977, pp. 23-36.

<sup>54</sup> Sur l'attitude des gaullistes français : Maricot, B., *Le RPR et la construction européenne se convertit-elle ou disparaît-elle ? (1976-2002)*, L'Harmattan, Paris, 2010.

coupures de presse<sup>55</sup>, de 1975 à la fin de l'année 1979 nous permet d'émettre les observations suivantes.

Comme l'ont analysé Reif et Schmitt par la suite<sup>56</sup>, les élections européennes ont été appréhendées dans un premier temps en termes de politique nationale, de concurrence entre les partis politiques des différents pays et de popularité des leaders politiques des États. Globalement, le contexte européen général, ou encore les implications des résultats de l'élection pour le système politique de la CE, ne faisaient pas l'objet d'une attention particulière. Une analyse systématique de la presse des neuf États membres pendant les années précédant les élections montre que la plupart des articles (environ 60 %) traitaient des positions des divers partis et candidats au sujet desdites élections. Beaucoup d'autres articles (environ 30 %) expliquaient le scrutin ou discutaient de ses conséquences. Enfin, seuls quelques articles (environ 10 %) avaient pour sujet les questions et politiques européennes.

Dans la plupart des États membres, le débat entre partisans de l'intégration européenne et ses opposants est resté virulent lors de la campagne électorale<sup>57</sup>: certains journalistes et hommes politiques se sont impliqués corps et âme pour mobiliser les citoyens et expliquer les défis et les enjeux des élections européennes<sup>58</sup>, tandis que d'autres appelaient les électeurs à boycotter les élections<sup>59</sup>. Toutes ces discussions étaient étroitement liées à la situation socio-économique de chaque pays, à la popularité du gouvernement en place et à l'antagonisme entre les principaux partis nationaux.

---

<sup>55</sup> Archives historiques du Parlement européen (<http://www.europarl.europa.eu/historicalarchives/en/home/home.html>, Luxembourg), du Centre virtuel de la connaissance sur l'Europe ([www.cvce.eu](http://www.cvce.eu), Luxembourg) et de l'Institut universitaire européen (Fiesole). Merci pour le soutien précieux apporté par leurs équipes.

<sup>56</sup> Reif, K., & Schmitt, H., "Nine second-order national elections. A conceptual framework for the analysis of European election results", *European Journal of Political Research*, vol. 8, n° 1, 1980, pp. 3-44.

<sup>57</sup> Bibes, G., de La Serre, F., Ménudier, H., & Smouts, C., *L'élection européenne en France, en Grande-Bretagne, en Italie et en République fédérale d'Allemagne*, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, Paris, 1979.

<sup>58</sup> Gillissen, G., "Unbedingt zur Wahl gehen", *Frankfurter Allgemeine Zeitung: Zeitung für Deutschland* (Francfort), 7.6.1979, p. 1 ; Van Helmont, J. (Comité d'action pour les États-Unis d'Europe), « Élections européennes et pouvoirs nationaux », *Le Monde* (Paris), 6.7.1976 ; "The need for Euro-voters", *The Financial Times* (Londres), 9.5.1979, p. 18 ; "The need to vote", *The Financial Times* (Londres), 6.6.1979, p. 18 ; « Les ultimes appels à trois jours du scrutin », *Le Dauphine Libéré* (Grenoble), 7.6.1979.

<sup>59</sup> « Dom-Tom : les indépendantistes appellent au boycott », *Rouge* (Paris), 8.6.1979 ; « Le CDCA appelle à voter blanc », *Le Télégramme de Brest et de l'ouest* (Morlaix), 7.6.1979 ; « M<sup>me</sup> Bouchardeau (PSU) appelle les électeurs à voter nul », *Le Monde* (Paris), 8.6.1979.

Les experts de la CE étaient bien conscients, même avant l'élection, de la difficulté qu'il y aurait à mener une campagne transeuropéenne, et des risques liés à l'importance accordée au niveau des États à la capacité du PE à s'imposer comme institution centrale du système de la CE<sup>60</sup>.

Les journalistes<sup>61</sup> et les chercheurs<sup>62</sup> ont souligné cette dérive interne et l'incapacité des hommes politiques et des médias à appréhender les élections européennes à l'échelle de l'Europe. Pour expliquer cet état de fait, ils ont insisté sur l'absence de système électoral commun, l'impossibilité des citoyens de se présenter ou de voter dans un autre État membre que celui dont ils proviennent, l'absence de circonscription transfrontalière et la nécessité d'octroyer des compétences aux partis européens<sup>63</sup>. La question des pouvoirs du PE a également été débattue, notamment en Belgique, en Italie et en RFA, pays dans lesquels un grand nombre d'hommes politiques et d'experts

---

<sup>60</sup> *Rapport sur l'état d'avancement, dans les neuf États membres de la Communauté, de la campagne d'information lancée*, Services d'information du Parlement européen et de la Commission, janvier 1979, [http://www.cvce.eu/obj/elections\\_directes\\_rapport\\_sur\\_l\\_etat\\_d\\_avancement\\_de\\_la\\_campagne\\_multi-media\\_mars\\_197\\_9-fr-2be9d6cc-b653-4fd5-bae1-bef8581fc1b5.html](http://www.cvce.eu/obj/elections_directes_rapport_sur_l_etat_d_avancement_de_la_campagne_multi-media_mars_197_9-fr-2be9d6cc-b653-4fd5-bae1-bef8581fc1b5.html) ; Wilkin, F., « Une échéance se précise pour l'Europe : l'élection directe du Parlement européen le premier dimanche de mai 1978 », *Le Soir* (Bruxelles), 7.11.1975 ; « Aperte ieri la campagna l'informazione sulle elezioni europee », *Corriere della Sera* (Rome), 21.2.1979 ; « Getting the message to EEC countries », *International Daily News* (Londres), 21.2.1979 ; « Not informeert scholieren over Europese zaken », *NRC – Handelsblad* (Amsterdam), 26.4.1979 ; « Reclame Europese verkiezingen misleided », *NRC – Handelsblad* (Amsterdam), 18.4.1979.

<sup>61</sup> Gouzy, J.-P., « Le compte à rebours », *L'Europe en Formation : Revue mensuelle des questions européennes et internationales* (Paris), n° 220-221, juillet 1978, pp. 1-2 ; Gouzy, J.-P., « L'heure de vérité », *L'Europe en Formation : Revue mensuelle des questions européennes et internationales* (Paris), n° 230, mai 1979, pp. 1-2 ; « Les premières élections européennes (Juin 1979) : les campagnes », *Le Monde. Dossiers et documents* (Paris), juin 1979 ; « Neunfache Nüchternheit », *Frankfurter Allgemeine Zeitung: Zeitung für Deutschland* (Francfort), 12.6.1979 ; « Les élections européennes : l'échéance des « présidentielles » aura finalement masqué le vrai débat », *La Voix du Nord* (Lille), 8.6.1979 ; « La campagne européenne chez nos voisins : désintéret en Grande-Bretagne », *Le Journal du Centre* (Nevers), 6.6.1979 ; « Men and Matters: Blackout for that other election », *Financial Time* (Londres), 3.4.1979 ; « Italy faces deadlock after poll », *The Irish Times* (Dublin), 8.6.1979 ; « La campagne européenne chez nos voisins. Italie : une élection en cache une autre », *Le Journal du Centre* (Nevers), 5.6.1979 ; « Les Italiens n'ont-ils pas d'autres chats à fouetter ? », *Le Républicain Lorrain* (Woippy), 1.6.1979.

<sup>62</sup> Inglehart, R., & Rabier, J. R., « Europe Elects a Parliament: Cognitive Mobilization, Political Mobilization and Pro-European Attitudes as Influences on Voter Turnout », *Gouvernement and Opposition*, vol. 14, n° 4, 1979, pp. 479-507.

<sup>63</sup> Nothomb C.-F., « Un parti populaire européen », *Le Soir* (Bruxelles), 20.11.1976 ; « Europas Parteien der Mitte rücken enger zusammen », *Frankfurter Allgemeine Zeitung: Zeitung für Deutschland* (Francfort), 25.4.1978 ; « Neuf partis adhèrent à la fédération libérale européenne », *La Libre Belgique*, 29.3.1976 ; « Europa-Programm der Liberalen », *Frankfurter Allgemeine Zeitung: Zeitung für Deutschland* (Francfort), 23.4.1977.

considéraient que les élections directes n'avaient de sens qu'en conjonction avec un renforcement des pouvoirs de l'Assemblée<sup>64</sup>.

Les médias couvraient aussi, dans une moindre mesure néanmoins, certaines problématiques typiquement européennes, comme la politique agricole<sup>65</sup> ou les questions budgétaires<sup>66</sup>. Toutefois, deux sujets spécifiques se sont retrouvés au cœur du débat. Le premier concernait la question de l'égalité entre les sexes et la représentation des femmes. Ce débat était relativement novateur à l'époque, et les journaux soulignaient l'existence de dispositions législatives de la CE en faveur d'un équilibre entre les hommes et les femmes<sup>67</sup>. La plupart des journalistes estimaient que le PE, une fois élu, encouragerait un renforcement de ces politiques. Les journaux relayaient aussi la mobilisation de groupes féministes, qui voyaient dans les élections européennes une occasion de promouvoir leurs idées et de voir des femmes élues.

Les médias ont aussi suivi très attentivement les discussions relatives aux problématiques environnementales, telles que la qualité de l'air ou de l'eau, la gestion des déchets et le danger de la puissance nucléaire civile<sup>68</sup>. Ces

---

<sup>64</sup> Bibes et al., 1979, *op. cit.* ; « Le rapport Vedel propose d'associer le Parlement européen au pouvoir législatif exercé par le conseil des ministres », *Le Monde* (Paris), 21.4.1972 ; "Europa braucht bedeutende Parlamentarier", *Neue Ruhr Zeitung* (Essen), 20.9.1976 ; « Un rêve est né », *La Libre Belgique* (Bruxelles), 19.7.1976 (le PE élu se verra octroyer plus de pouvoir, ou se débrouillera pour les accroître) ; « Élections européennes : le gouvernement n'entend rien changer aux pouvoirs de l'Assemblée de la Communauté », *Le Monde* (Paris), 22.9.1976 ; "E' ancora lunga la strada per Strasburgo", *La Voce Repubblicana* (Rome), 22.9.1976 ; "Europa tra rilanci e occasioni perse", *La Stampa* (Rome), 19.9.1976 ; "Ein Janusgesicht", *Luxemburger Wort* (Luxembourg), 22.9.1976 ; « Le Parlement européen a-t-il un avenir ? », *Le Monde* (Paris), 7.12.1978 ; « Le rôle de l'Assemblée européenne », *Le Progrès* (Lyon), 8.6.1979 ; « Un Parlement aux pouvoirs mal définis », *Forum International* (Paris), 8.6.1979.

<sup>65</sup> « Les agriculteurs candidats aux élections européennes s'expliquent », *Sud-Ouest* (Bordeaux), 7.7.1979 ; « Paysans : pour une Europe nouvelle », *Liberté* (Lille), 7.6.1979 ; « L'agriculture française et l'Europe », *Le Havre – Presse* (Le Havre), 8.6.1979 ; « Le Centre National des Jeunes Agriculteurs mise sur la CEE », *Forum International* (Paris), 8.6.1979 ; "L'agricoltura è la meno favorita del rapporto dell'Italia con la CE", *Corriere della Sera* (Rome), 10.6.1979.

<sup>66</sup> "Perché Londra farà saltare il nuovo sistema monetario europeo", *Corriere della Sera* (Rome), 17.11.1978 ; "Il fondo regionale CEE ridotto di 155 miliardi", *Corriere della Sera* (Rome), 17.2.1979.

<sup>67</sup> "Nel Parlamento europeo Simone Veil vuol creare un "gruppo" femminile", *Corriere della Sera* (Rome), 17.6.1979 ; « Élections européennes, échos : Femmes socialistes », *Liberté* (Lille), 7.6.1979 ; « Les femmes : une majorité dans l'Europe nouvelle », *Luxemburger Wort* (Luxembourg), 29.3.1979 ; "Women issue European manifesto", *Irish Times* (Dublin), 28.3.1979.

<sup>68</sup> "Un memorandum del PCI alla CEE sui problem dell'Europa verde", *Corriere della Sera* (Rome), 10.2.1979 ; "Gli ecologi preannunciano un offensiva europea", *Corriere della Sera* (Rome), 4.4.1979 ; « Europe Écologie : La circulation en Manche, c'est un problème européen », *Ouest-France* (Rennes), 7.6.1979 ; "Milieubeschermers dienen zich aan Europa: meer democratie", *De Volkskrant* (Amsterdam), 8.5.1979 ; « L'énergie nucléaire sera au cœur de la campagne d'Europe-Écologie », *Le Monde* (Paris), 14.4.1979.

questions relevaient des compétences de la CEE, et les journalistes et les hommes politiques étaient déjà conscients de la dimension transfrontalière de ces enjeux. Les environnementalistes ont été très actifs lors de la campagne et ont contribué à rythmer l'agenda médiatique.



## **CHAPITRE IV.**

### **LES RÉSULTATS CONTRASTÉS DES PREMIÈRES ÉLECTIONS DIRECTES**

Les premières élections directes de 1979 ont été décevantes pour les fédéralistes et ont constitué un soulagement pour les opposants à l'intégration européenne, les partisans d'une démarche intergouvernementale et les défenseurs d'une Commission forte. La participation, extrêmement variable d'un pays à l'autre, était globalement faible, et bien inférieure au chiffre attendu<sup>69</sup>, malgré la couverture médiatique importante de l'événement. Les campagnes électorales se sont principalement focalisées sur des questions intérieures, en raison de la stratégie des partis nationaux, de l'absence de véritables enjeux supranationaux et du manque d'intérêt affiché par les journalistes et les citoyens pour les affaires de la CE<sup>70</sup>. De manière plus générale, le fort taux d'abstention a été le fruit d'une incapacité de la sphère publique nationale à stimuler un dialogue constructif sur les questions transnationales.

Les députés européens fraîchement élus ont peiné à reconnaître qu'il y avait un écart entre le soutien théorique des citoyens à l'élection directe et l'accroissement des compétences du PE, d'un côté, et l'implication réelle des électeurs, de l'autre. En 1982, Pieter Dankert déclarait à ses collègues qui venaient de l'élire comme président du PE qu'il faudrait attendre 1984, date selon lui des premières « véritables » élections européennes, pour savoir si cette Assemblée bénéficiait du soutien de la majorité des électeurs européens et si sa légitimité officielle aurait fait place à une légitimité politique, justifiant le droit d'emprunter une voie d'autorité et, éventuellement, de pouvoir.

Toutefois, les élections qui ont suivi n'ont pas mobilisé les citoyens comme on l'attendait. La participation a baissé et les campagnes électorales sont restées largement focalisées sur des problématiques intérieures. Le PE ne s'est pas imposé dans les sphères publiques nationales comme une institution importante, qui pourrait s'appuyer sur le soutien du peuple pour renforcer ses

---

<sup>69</sup> Patterson, B. (éd.), *Direct elections to the European parliament: report of an allparty study group commissioned by the European Movement*, Mouvement pro-européen, Conseil britannique, 1975.

<sup>70</sup> Chabot, J.L., *Élections européennes, suffrage partisan*, Presses Universitaires de Grenoble, Grenoble, 1980 ; RFSP, vol. 29, n° 6, décembre 1979 ; Hollich, J.C., "The European election of 1979 in France: a masked ball for 1981", *Parliamentary Affairs*, n° 4, 1979, pp. 459-469.

compétences et son influence. Plus généralement, les élections directes n'ont pas eu l'effet escompté sur le processus d'intégration européenne. L'attention suscitée par cet événement est vite retombée, et les fédéralistes ont été contraints d'admettre qu'aucune avancée fédérale majeure n'était envisageable en l'état.

Les élections directes ont néanmoins eu un effet sur le PE lui-même. Elles ont contribué à renforcer son indépendance à trois niveaux, à savoir au niveau organique, institutionnel et politique.

Tout d'abord, en supprimant les liens avec les parlements nationaux, le PE a obtenu l'autonomie structurelle nécessaire pour lui permettre de devenir une institution supranationale. Cette indépendance a toutefois eu un coût : elle a soudainement placé le PE en situation de concurrence avec les parlements nationaux en termes d'expression de la souveraineté et d'incarnation des volontés des citoyens européens<sup>71</sup>. Les députés nationaux s'en sont vite inquiétés, en revendiquant le monopole de la représentation de leurs peuples respectifs, et en conférant aux élections européennes une signification purement procédurale. Cet enjeu était inédit : avant 1979, la représentation des parlements nationaux au sein du PE via les « doubles mandats » des députés empêchait de tels conflits. Une autre conséquence négative de la nouvelle indépendance acquise par le PE à ce niveau était la perte de contrôle sur le Conseil, qui était jusqu'alors assurée par l'influence des députés européens dans les chambres nationales.

Les élections directes ont aussi permis au PE de renforcer son indépendance institutionnelle vis-à-vis de la Commission. Jusqu'à présent, cette dernière était un médiateur clé dans la relation entre le Parlement et le Conseil, notamment à l'égard des efforts déployés par les députés européens pour renforcer leurs compétences et approfondir l'intégration. Sa « légitimité démocratique »<sup>72</sup> nouvellement acquise permettait au Parlement de donner son point de vue au Conseil et d'équilibrer ses rapports avec la Commission.

L'élection directe a eu un troisième et dernier effet positif pour le PE : celui de lui accorder une réelle indépendance politique et de préciser son rôle et son statut. L'élection prouve que la raison d'être du PE est de représenter les

---

<sup>71</sup> Costa, O., & Latek, M., « Paradoxes et limites de la coopération interparlementaire dans l'Union européenne », *Journal of European Integration*, vol. 23, n° 2, 2001, pp. 139-164.

<sup>72</sup> Voir la note 22.

citoyens européens, et non pas les nations européennes ou les corps législatifs des États membres, comme c'était le cas avant 1979. En effet, lorsque l'Assemblée était composée de députés nationaux, il était possible de défendre une vision « interparlementaire » du PE. De même, bien que l'élection directe ne se soit pas accompagnée d'un renforcement officiel des compétences du PE, elle a eu une incidence sur l'interprétation des traités par la Cour de justice. Les juges ont en effet reconnu en 1980, dans le cadre de l'affaire « isoglucose », la nature obligatoire de la procédure de consultation pour le Conseil<sup>73</sup>. Ils ont considéré que cette dernière était un élément essentiel de « l'équilibre institutionnel » voulu par le traité instituant la CEE, et le reflet d'un principe démocratique fondamental (bien que « limité » au niveau de la CE) selon lequel les citoyens participent à l'exercice du pouvoir par l'intermédiaire d'une assemblée représentative. Ainsi, bien que les élections directes ne se soient pas accompagnées d'un changement officiel des compétences du PE, la Cour a considéré qu'il convenait de réinterpréter les traités à l'aune du principe de la représentation démocratique. Cette appréciation a eu par la suite une influence majeure sur les affaires de la Cour ayant trait à des litiges interinstitutionnels, et a contribué à renforcer les pouvoirs du PE.

---

<sup>73</sup> Arrêts de la Cour de justice du 29 octobre 1980, *SA Roquette Frères contre Conseil*, 138/79, ECLI:EU:C:1980:249, Rec. p. 3333 et *Maizena GmbH contre Conseil*, 139/79, ECLI:EU:C:1980:250, Rec. p. 3393 (Isoglucose - quotas de production). Jacobs, F. G. Isoglucose, "Two powers of the European Parliament upheld by the Court", *Common Market Law Review*, vol. 18, n° 2, 1981, pp. 219-226.



## **CHAPITRE V.**

### **LE PARLEMENT EUROPÉEN EN QUÊTE DE POUVOIRS RENFORCÉS ET D'UNE PROCÉDURE ÉLECTORALE PLUS UNIFORME**

Depuis 1979, les députés européens poursuivent globalement deux objectifs. Ils s'efforcent d'un côté d'accroître leur influence dans l'élaboration des politiques de la CE et d'obtenir une modification officielle des traités précisant le statut et les compétences du PE. D'un autre côté, ils mettent en place des initiatives pour approfondir l'intégration européenne. Pour ce faire, ils ont adopté une double stratégie par étapes dans les relations ordinaires avec les autres institutions (par la mise en place de pratiques informelles et la négociation d'accords interinstitutionnels), tout en revendiquant la nécessité d'apporter des modifications de nature constitutionnelle, et donc d'adopter un nouveau traité. Ces deux objectifs et stratégies n'ont pas toujours fait l'unanimité, et ont conféré aux positions du PE un caractère quelque peu ambigu. Néanmoins, les députés européens ont réussi à imposer des changements pratiques et juridiques, permettant de renforcer leurs propres compétences et de soutenir l'approfondissement de l'intégration européenne.

Pour les députés européens, l'adoption de l'Acte de 1976<sup>74</sup> n'était qu'une première étape. Dans la lignée de la stratégie annoncée par les rapports Dehousse, Vedel et Patijn, ils considéraient que les élections directes étaient certes la priorité, mais que l'objectif final restait bien la mise en place d'une procédure électorale uniforme. Toutefois, contrairement au rapport Patijn de 1975<sup>75</sup>, qui percevait le maintien des systèmes électoraux nationaux comme une mesure transitoire à réformer avant les deuxièmes élections directes, l'Acte de 1976 a reporté cet objectif à une date indéfinie. Le système électoral était globalement régi par le droit national, et les États membres n'étaient que peu incités à œuvrer à une approche commune.

Après les premières élections européennes, les partisans d'un système électoral standardisé se sont largement focalisés sur la proportionnalité, censée limiter les distorsions dans la composition du PE en raison de la diversité des règles

---

<sup>74</sup> Annexe à la décision du Conseil 76/787/CECA, CEE, Euratom, JO L 278 du 8.10.1976, pp. 1-11.

<sup>75</sup> Parlement européen, Commission politique, *Rapport fait au nom de la commission politique relatif à l'adoption d'un projet de convention instituant l'élection des membres du Parlement européen au suffrage universel direct*, rapporteur : Schelto Patijn, 13.1.1975, AHPE (PE0 AP RP/POLI.1961 A0-0368/74 0010).

nationales. L'un des problèmes majeurs concernait l'incidence des résultats des scrutins britanniques sur l'équilibre politique général au sein du PE. Étant donné que le Royaume-Uni était le seul pays à appliquer un système majoritaire uninominal à un tour, une légère modification des équilibres partisans pouvait bousculer la composition de la délégation britannique (effet de basculement) et donc l'équilibre global entre les groupes du PE.

Pendant longtemps, les autorités britanniques ont néanmoins refusé l'introduction d'un système proportionnel aux élections européennes. Elles craignaient l'effet que pourrait avoir un tel système sur leur propre système de partis politiques et ne voulaient pas créer de précédent donnant des arguments aux partisans d'une représentation proportionnelle aux élections nationales. De plus, la question de la généralisation de la règle proportionnelle ne faisait pas non plus l'unanimité au sein même du PE. Alors que le rapport Seitlinger (1982)<sup>76</sup> a échoué en raison de l'opposition du gouvernement britannique, le rapport Bocklet (1984)<sup>77</sup> a été bloqué par des divisions au sein même du Parlement<sup>78</sup>. Après les élections de 1989 cela a également été le cas de deux projets de rapport rédigés par Karel De Gucht.

En 1992, le traité de Maastricht a octroyé au PE un droit de regard sur les décisions du Conseil sur la procédure uniforme. Il a également institutionnalisé le concept de citoyenneté européenne et, dans ce cadre, octroyé aux citoyens le droit de se présenter et de voter aux élections européennes et locales dans tous les États membres de l'Union, en application de l'une des mesures clés du rapport Seitlinger. Globalement, le nouveau traité a en outre considérablement renforcé les compétences du PE.

Pour gérer l'opposition constante du Royaume-Uni au sein du Conseil au sujet de la représentation proportionnelle, et donc d'un système électoral unique, le PE a progressivement revu ses ambitions à la baisse. Le second rapport De Gucht (1993) proposait de se concentrer exclusivement sur le principe de

---

<sup>76</sup> *Rapport FAIT au nom de la commission politique relatif à un projet de procédure électorale uniforme pour l'élection des membres du Parlement européen*, rapporteur : J. Seitlinger, AHPE (PE1 AP RP/POLI.1979 A1-0988/81 0010).

<sup>77</sup> « Rapport Bocklet » (doc. PE 111.992) présenté en septembre 1984 à la commission politique.

<sup>78</sup> Grunert, T., "The European Parliament in Search of a Uniform Electoral Procedure", dans Noiret, S. (éd.), *Political Strategies and Electoral Reform: Origins of Voting Systems in Europe in the 19th and 20th Centuries*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1990, pp. 493-496.

proportionnalité, sans remettre en cause les systèmes nationaux<sup>79</sup>. Cependant, le Conseil a bloqué ce rapport également.

La nomination de Tony Blair comme premier ministre du Royaume-Uni a mis fin à cet immobilisme, en offrant au PE une marge de manœuvre élargie pour réformer le droit électoral. La conférence intergouvernementale (CIG) ayant débouché sur le traité d'Amsterdam a porté modification de l'article 138, paragraphe 3 du traité CE (aujourd'hui l'article 223 du traité FUE) comme suit : « 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. »

Profitant de l'approche simplifiée des « principes communs » suggérés par le traité d'Amsterdam, le PE a adopté le rapport Anastassopoulos (1998)<sup>80</sup>, proposant des principes communs pour les élections européennes. Il est également le premier à suggérer l'élection de 10 % des députés européens sur les listes transnationales. L'idée était d'accentuer l'importance politique de l'événement, de soutenir l'émergence des partis politiques européens et de lutter contre la tendance des campagnes électorales à se focaliser sur des questions nationales.

Ce rapport a abouti à une première réforme de l'Acte de 1976 en juin 2002<sup>81</sup>. Le Conseil a rejeté l'idée de listes transnationales, mais a approuvé la généralisation du principe de proportionnalité et aboli le « double mandat ». Un député européen ne pouvait donc plus siéger également à son parlement national. Il a aussi été acté que les élections se dérouleraient sur deux jours (au lieu de quatre) et qu'elles seraient organisées en mai (au lieu de juin) pour encourager la participation. La réforme permettait aux États membres d'imposer un seuil maximal de 5 % des voix, d'opter pour des listes ouvertes ou fermées, d'utiliser un système de scrutin transférable ou préférentiel et de mettre en place des circonscriptions régionales. Le mode de pourvoi des postes vacants était également laissé à leur discrétion. Ce texte restait loin des attentes du PE exposées dans le rapport Anastassopoulos, mais avait le mérite d'introduire enfin des principes communs pour les élections européennes.

---

<sup>79</sup> Parlement européen, *Résolution sur le projet de procédure électorale uniforme pour l'élection des membres du Parlement européen*, JO C 115 du 26.4.1993, pp. 121-138.

<sup>80</sup> Adoptée le 15 juillet 1998 ; JO C 292 du 21.9.1998.

<sup>81</sup> Décision 2002/772/CE du Conseil.

Depuis lors, aucun amendement conséquent visant à unifier le cadre électoral n'a été obtenu par le PE. Néanmoins, les traités et la législation secondaire ont été modifiés à divers égards, entraînant un renforcement majeur du rôle du PE dans le cadre de l'Union en général. Indirectement, ces modifications, notamment celles introduites par le traité de Lisbonne<sup>82</sup>, ont donné une nouvelle dimension au principe de représentation parlementaire à l'échelle de l'Union.

En effet, le PE est à présent décrit comme étant composé de « représentants des citoyens de l'Union » (article 14, paragraphe 2, du traité UE), et non plus de « représentants des peuples des États réunis dans la Communauté » (article 189 du traité instituant la CE). La nature représentative du système politique de l'Union est également fortement soulignée par l'article 10 du traité sur l'Union européenne : « 1. Le fonctionnement de l'Union est fondé sur la démocratie représentative. 2. Les citoyens sont directement représentés, au niveau de l'Union, au Parlement européen [...] ». Il s'agit d'un changement majeur de la définition du système politique de l'Union par les traités, qui apporte de solides arguments aux députés européens pour réclamer davantage de pouvoirs, comme cela a déjà été le cas au sujet de la nomination du président de la Commission en 2014. Le PE acquiert un rôle central précieux dans le régime, et les élections européennes sont devenues l'événement politique majeur de la vie politique de l'Union, affectant non seulement la composition du PE, mais également le choix du président de la Commission.

Cependant, le projet d'introduction d'une procédure uniforme pour les élections du PE est resté lettre morte. La question de la répartition des sièges entre les États membres reste également en suspens, malgré la mobilisation de la commission des affaires constitutionnelles (AFCO) à ce sujet. La répartition a en effet été révisée régulièrement par le Conseil européen à la suite de l'intégration de nouveaux pays, de la réunification de l'Allemagne, ou en vue de nouveaux élargissements. Toutefois, de telles révisions sont toujours le fruit de négociations politiques, et parfois influencées par d'autres problématiques, telles que les règles de vote au sein du Conseil lors du Conseil européen de Nice. Jusqu'à présent, le Conseil européen avait toujours rejeté l'idée d'une « formule » permettant la répartition des sièges de manière objective et compréhensible ; en fonction, par exemple, de la population des États membres.

---

<sup>82</sup> Costa, O., & Saint-Martin, F., *Le Parlement européen*, La Documentation française, Paris, 2011, 230 p.

Le PE a tenté de profiter du traité de Lisbonne pour relancer l'idée d'une réforme des règles électorales. Le 21 juillet 2009, la commission AFCO a demandé à Andrew Duff, d'élaborer un projet de rapport sur cette question. Dans ce projet, le rapporteur a, une nouvelle fois, appelé à une révision du traité afin de créer une circonscription paneuropéenne pour élire certains députés européens. Les citoyens auraient ainsi deux bulletins à mettre dans l'urne : le premier concernerait leur circonscription nationale ou régionale, et l'autre la circonscription européenne. L'idée était de favoriser une campagne véritablement européenne, de lutter contre le monopole des partis nationaux sur les élections européennes et de renforcer le rôle de leurs homologues européens<sup>83</sup>.

Encore une fois, la résistance est venue de l'intérieur et le PE n'a pas réussi à trouver un terrain d'entente sur ce sujet. La commission AFCO a adopté un nouveau texte le 19 avril 2011, mais la séance plénière a, une nouvelle fois, renvoyé le rapport devant la commission<sup>84</sup>. La commission a approuvé une deuxième version du rapport le 26 janvier 2012, mais il est apparu qu'il n'y aurait toujours pas de majorité pour approuver cette version lors de la séance plénière, en raison de l'opposition du groupe PPE<sup>85</sup>. La commission AFCO a donc retiré le rapport en mars 2012.

Les rapports Duff paraissent globalement trop fédéralistes aux yeux de certains députés européens, et n'ont ainsi pas pu obtenir la majorité requise en séance plénière. Cela démontre que, même dans les années 2010, une réforme potentielle des règles électorales reste une question très sensible, liée à des questions fondamentales, telles que l'existence ou non d'un peuple européen, la nature du système politique de l'Union et la définition de son régime. Pour les députés qui perçoivent l'Union comme une « super organisation internationale » régie par des organes intergouvernementaux, une circonscription paneuropéenne est inutile, voire dénuée de sens. Ces membres

---

<sup>83</sup> Voir également : Duff, A., Pukelsheim, F., & Oelbermann, K.-F., *The Electoral Reform of the European Parliament: composition, procedure and legitimacy*, Direction générale des politiques internes, Département thématique C, droits des citoyens et affaires constitutionnelles.

<sup>84</sup> *Rapport sur la proposition de modification de l'Acte du 20 septembre 1976 portant élection des membres du Parlement européen au suffrage universel direct (2009/2134(INI))*, commission des affaires constitutionnelles, rapporteur : A. Duff, 28.4.2011, PE 440.210v04-00, A7-0176/2011.

<sup>85</sup> *Deuxième rapport sur la proposition de modification de l'Acte du 20 septembre 1976 portant élection des membres du Parlement européen au suffrage universel direct (2009/2134(INI))*, Commission des affaires constitutionnelles, rapporteur : A. Duff, 2.2.2012, PE 472.030v03-00, A7-0027/2012

considèrent également que le PE ne doit pas être davantage représentatif ni politisé, qu'il doit rester une institution à vocation de surveillance et de contrôle.

Une troisième version du rapport Duff a finalement été adoptée par une large majorité de députés européens le 4 juillet 2013<sup>86</sup>. Néanmoins, il ne contenait plus l'idée de circonscription paneuropéenne, et le rapport traitait principalement des modalités pratiques des élections européennes à venir (des 22 et 25 mai 2014), telles que la publication des listes des candidats, leur engagement à siéger au Parlement, ou l'égalité entre les sexes. La principale innovation du rapport était la possibilité donnée aux partis européens de désigner leur candidat à la présidence de la Commission, qui a donné lieu à la procédure dite des *Spitzenkandidaten*<sup>87</sup> (chefs de file).

Après les élections de mai 2014, le PE a rouvert ce dossier. Danuta Hübner et Jo Leinen ont rédigé un projet de rapport pour la commission AFCO proposant une nouvelle réforme de l'Acte de 1976 sur les élections directes<sup>88</sup>. Le rapport préconise d'agir avant les prochaines élections (mai 2019) et propose diverses solutions pour stimuler la participation des citoyens, pour souligner la dimension transnationale du vote et, plus généralement, pour renforcer la nature démocratique des élections européennes. La résolution comprend pas moins de 26 propositions, requérant divers types d'actions (réglementaires, constitutionnelles, informelles...) de la part de divers acteurs (États membres, institutions de l'Union, partis politiques européens et nationaux, médias...) et à diverses échéances. Ses principaux aspects concernent :

- l'amélioration de la visibilité des partis politiques européens ;
- l'introduction d'une échéance minimale commune pour les listes électorales ;
- l'adoption par les partis politiques de procédures démocratiques et transparentes de sélection des candidats ;

---

<sup>86</sup> *Rapport sur l'amélioration des modalités pratiques d'organisation des élections européennes de 2014* (2013/2102(INI)), Commission des affaires constitutionnelles, rapporteur : A. Duff, 12.6.2013, PE 508.212v02-00, A7-0219/2013.

<sup>87</sup> Peñalver García, N., & Priestley, J., *The Making of a European President*, Palgrave, Londres, 2015.

<sup>88</sup> Hübner, D., & Leinen, J., *Projet de rapport sur la proposition de modification de l'Acte du 20 septembre 1976 portant élection des membres du Parlement européen au suffrage universel direct*, 2015/2035. Voir également l'analyse approfondie fournie par l'unité de valeur ajoutée européenne, Direction générale des services de recherche parlementaire, septembre 2015 – PE 558.775, 30 p.

- l'introduction d'un seuil obligatoire (de 3 à 5 %) pour l'affectation de sièges dans les États à circonscription unique ou de moins de 26 sièges ;
- la fermeture des bureaux de vote avant 21 heures dans tous les États membres le dimanche de la fin de semaine des élections et l'interdiction des annonces prématurées des résultats ;
- la mise en place d'une échéance commune pour la nomination de chefs de file par les partis politiques européens (*Spitzenkandidaten*) ;
- la limitation des dépenses de campagne ;
- la possibilité de voter par voie postale, électronique ou par internet dans tous les États membres ;
- l'harmonisation de la majorité électorale à 16 ans ;
- l'adaptation des règles pour les commissaires souhaitant se faire élire au PE ;
- l'octroi au PE du droit de définir la période électorale ;
- une bonne couverture médiatique lors des campagnes, ainsi que la pluralité et la neutralité des médias ;
- l'accroissement de la représentation des femmes et des minorités, notamment ethniques et linguistiques, dans les élections européennes ;
- l'institution d'une autorité électorale européenne ;
- l'interdiction du cumul de la fonction de député européen et de membre d'un parlement régional dans tous les États membres.

Le rapport ne contenant pas la proposition la plus controversée, à savoir la création d'une circonscription transnationale pour élire certains députés européens, il a été adopté en séance plénière le 11 novembre 2015 sans réelle opposition<sup>89</sup>. Dans le contexte de crise actuel de l'Union, il est toutefois peu probable que le Conseil européen puisse modifier l'Acte de 1976 avant les élections de 2019.

---

<sup>89</sup> Parlement européen, *Résolution sur la réforme de la loi électorale de l'Union européenne*, 11.11.2015 (2015/2035(INL), P8\_TA-PROV(2015)0395.



## **CHAPITRE VI.**

### **L'INCIDENCE DES ÉLECTIONS EUROPÉENNES DIRECTES SUR LE SYSTÈME POLITIQUE DE L'UNION**

Quarante ans après l'adoption de l'Acte instituant les élections directes, les incidences de la réforme restent ambiguës. Certains objectifs ont été atteints, d'autres non... mais les élections européennes ont également eu des conséquences inattendues.

Le premier objectif de l'introduction de l'élection directe du PE était de contraindre les partis politiques à traiter des questions européennes, ce qui n'avait jusqu'alors pas été une préoccupation centrale pour la plupart d'entre eux. À cet égard, la réforme a été un succès immédiat. En vue des élections de 1979, les partis ont dû préparer des programmes électoraux abordant largement les problématiques européennes, et préciser leur point de vue sur le rôle du PE et sur l'avenir de l'intégration européenne. Les élections européennes ont contribué à orienter l'attention des dirigeants nationaux et des médias vers de nouvelles problématiques, telles que la protection environnementale, qui n'allait pas tarder à être au cœur des délibérations du PE, et l'égalité entre les sexes. L'une des conséquences principales des premières élections directes du PE a d'ailleurs été l'accroissement de la représentation des femmes. Le niveau global était toujours limité (16,6 % en juillet 1979), mais restait bien plus important que dans les chambres nationales. Cette proportion n'a cessé d'augmenter et a atteint 37 % en 2014. Le PE a également montré son attachement à l'égalité hommes-femmes en élisant Simone Veil comme sa première présidente en juillet 1979 et en créant une commission permanente sur les droits des femmes.

Un autre objectif était d'accroître l'attention portée aux politiques de la CE dans les États membres. Cet objectif a été atteint dans une certaine mesure. Les élections européennes ont pris de l'importance au fur et à mesure, et les campagnes électorales ont donné lieu à des débats politiques plus intenses au niveau national. Cependant, ces derniers n'étaient pas focalisés sur les programmes électoraux des divers partis ou les questions actuellement discutées au sein du PE, mais sur la politique européenne en soi, le degré souhaité d'intégration européenne ou encore la légitimité de ses institutions et de ses politiques. En outre, même ce niveau de discussion ne s'est pas départi

du cadre national<sup>90</sup>. Aujourd'hui, les campagnes pour les élections européennes sont davantage déterminées par les questions européennes que dans le passé, mais ce processus d'eupéanisation est tout d'abord un fait national, parce que l'intégration européenne est devenue un volet important des politiques nationales. En somme, le sujet « Europe » n'est pas plus important dans les élections européennes que dans les élections nationales<sup>91</sup>, et les premières restent un « scrutin de second ordre », largement dépendant des politiques intérieures, comme cela a été théorisé par Reif et Schmitt en 1980<sup>92</sup>.

Il est évident que l'Acte de 1976 n'a pas produit les effets attendus sur l'engagement des citoyens et des médias envers le PE et l'Union en général<sup>93</sup>. Les élections européennes ont gagné de l'importance avec le temps, mais la couverture médiatique reste axée sur la politique nationale<sup>94</sup> ; elles n'ont donc pas permis l'avènement attendu d'une sphère publique européenne. En outre, la connaissance des affaires européennes par les citoyens n'a pas progressé de manière significative<sup>95</sup>, malgré des campagnes électorales incluant systématiquement une dimension pédagogique présentant le rôle du PE et les missions de l'Union. Les analyses empiriques ont montré que la mobilisation des citoyens quant aux élections européennes et aux questions de l'Union reste limitée<sup>96</sup>. Ainsi, la participation aux élections européennes est en baisse continue depuis 1979, avec toutefois une stabilisation en 2014. Certaines recherches tendent à indiquer que les élections européennes ont même pu avoir une incidence négative sur la mobilisation des électeurs, qui pourraient déduire de la faible couverture de l'événement par les médias que le PE et

---

<sup>90</sup> Van der Brug, W., & Van der Eijk, C. (éditeurs), *European Elections and Domestic Politics: Lessons from the Past and Scenarios for the Future*, University of Notre Dame Press, Notre Dame, 2007.

<sup>91</sup> De Vreese, C. H., & Boomgaarden, H. G., «Effects of News Media Coverage on Public Support for European Integration», dans Van der Brug, W., & De Vreese, C. H. (éditeurs), *(Un)Intended Consequences of EU Parliamentary Elections*, Oxford University Press, Oxford, 2016, 296 p.

<sup>92</sup> Reif, K.-H., & Schmitt, H., 1980, *op. cit.*

<sup>93</sup> Pour une approche globale et très actuelle sur cette question, voir : Van der Brug, W., & De Vreese, C. H. (éditeurs), 2016, *op. cit.*

<sup>94</sup> De Vreese et al., 2016, *op. cit.*, p. 237.

<sup>95</sup> Maier, M., Maier, J., Baumert, A., Jahn, N., Krause, S., & Adam, S., "Measuring citizen' implicit and explicit attitudes towards the European Union", *Politiques de l'Union européenne*, vol. 16, n° 3, 2015, pp. 369-385.

<sup>96</sup> Vliegthart, R., Schuck, A. R., Boomgaarden, H. G., & De Vreese, C. H., "News coverage and support for European integration, 1990-2006", *International Journal of Public Opinion Research*, vol. 20, n° 4, 2008, pp. 415-439.

l'Union sont d'une importance minime et que les enjeux politiques sont faibles. Dans certains cas, l'incidence des élections européennes peut même s'avérer néfaste pour l'ensemble du système représentatif, puisqu'elles peuvent induire une habitude d'abstention pour les primo-électeurs, qui aura ensuite des effets sur les élections domestiques<sup>97</sup>.

Les partisans des élections directes pensaient également qu'elles permettraient de renforcer le soutien populaire au projet d'intégration européenne en général, en apportant aux citoyens des informations sur les questions européennes et en asseyant le caractère démocratique de la CE/de l'Union. Depuis le début des années 2000, les universitaires ont, toutefois, émis l'hypothèse que les campagnes électorales ont de fait eu des conséquences inattendues, allant jusqu'à accroître l'euroscpticisme et le soutien aux partis hostiles à l'Europe. Des recherches récentes montrent, d'un autre côté, qu'aucun effet, positif ou négatif, ne peut être mesuré, et que les campagnes pour les élections européennes n'ont globalement pas de conséquence sur l'attitude des citoyens à l'égard de l'Europe. Cela étant dit, l'Union est confrontée à un niveau croissant d'euroscpticisme, en raison d'autres facteurs. Ainsi, à ce jour, plus de 20 % des députés européens sont « euroscptiques ». D'un point de vue démocratique, cela peut être perçu comme une bonne chose : ce pourcentage montre que le PE est un reflet fidèle des opinions des citoyens européens à l'égard de l'intégration de l'Union, et qu'il s'agit d'une assemblée réellement représentative, et non pas d'un groupe de fédéralistes déconnectés de la réalité sociale et politique. Cependant, la montée de l'euroscpticisme a contraint les groupes PPE, S&D et ALDE à créer une coalition (le « bloc ») qui donne une image négative du PE, notamment dans les pays habitués à une bipolarisation de la vie politique.

Les incidences de l'élection directe du PE sur le système politique de l'Union sont globalement plus évidentes et correspondent davantage aux attentes. De manière générale, les élections ont permis un accroissement des pouvoirs du PE, en légitimant sa demande tendant à se voir conférer davantage de compétences et en incitant les dirigeants nationaux à envisager cette tendance comme la principale solution au « déficit démocratique » de l'Union.

L'on constate toutefois un certain nombre de limites. Le rôle du PE dans l'élaboration des politiques reste limité par la place centrale de la Commission

---

<sup>97</sup> Franklin, M.N., & Hobolt, S., "How Elections to the European Parliament Depress Turnout", dans Van der Brug, W., & De Vreese, C. H. (éditeurs.), 2016, *op. cit.*, p. 77.

et par l'institutionnalisation du Conseil européen. Si les députés européens ont leur mot à dire dans le processus d'élaboration des politiques, ils éprouvent de grandes difficultés à imposer leurs points de vue à la Commission, cette dernière privilégiant les « politiques empiriques » et les contacts avec les acteurs, ainsi qu'au Conseil et au Conseil européen, qui imposent une négociation intergouvernementale à tous les stades de la prise de décision. Le Conseil européen a acquis récemment une place de choix au cœur du processus d'élaboration des politiques de l'Union. Il est à présent fortement impliqué dans la mise au point des ordres du jour, au détriment de l'influence du PE<sup>98</sup>. Les relations entre le PE et la Commission se sont améliorées, notamment grâce à la procédure des *Spitzenkandidaten*, mais la Commission est encore trop dépendante de son rapport avec le Conseil européen et privilégie une approche de l'élaboration des politiques (la stratégie « mieux légiférer ») offrant une grande place à l'expertise et aux évaluations d'impact, sans réelle vue politique.

Quarante ans après l'Acte de 1976, la représentativité des députés européens ne pèse toujours pas très lourd dans leurs relations avec les commissaires et les ministres. Le traité de Lisbonne met en évidence l'application du principe fondamental de « démocratie représentative » de l'Union (article 10 du traité UE), mais il considère dans le même temps que le Conseil et le Conseil européen sont « indirectement » représentatifs, institutionnalise le Conseil européen et confirme le rôle central joué par la Commission. Le système politique de l'Union reste donc fondé sur diverses logiques de légitimation, qui limitent nécessairement l'influence du PE élu au suffrage direct.

L'évaluation est également mitigée en matière de contrôle et d'équilibre. Le PE a accru son pouvoir de contrôle et de surveillance sur la Commission, et la désignation de Jean-Claude Juncker à sa présidence a permis de tisser de nouveaux types de liens entre les deux institutions. Toutefois, la capacité du PE à interagir avec le Conseil et le Conseil européen reste limitée, et divers organismes européens (tels que les agences exécutives, la Banque centrale européenne, ou encore le Service européen pour l'action extérieure) échappent largement au contrôle du PE.

L'élection directe n'a eu qu'un effet limité sur le rôle du PE dans les politiques européennes. Les sondages d'opinion montrent que les citoyens ne sont pas

---

<sup>98</sup> Puetter, U., *The European Council and the Council: New intergovernmentalism and institutional change*, Oxford University Press, USA, 2014.

particulièrement au fait des activités et des compétences du PE, et que les parlements nationaux restent habituellement des acteurs clés de la vie politique. Le rôle des parlements nationaux dans l'intégration européenne a subitement décliné après 1979, mais leur degré d'implication augmente à nouveau, notamment par l'intermédiaire de la COSAC et du nouveau système de contrôle de subsidiarité<sup>99</sup>. Actuellement, certains parlements nationaux désirent même être dotés d'une force de proposition en matière de législation de l'Union (citons par exemple l'initiative du « carton vert » de la chambre de Lords<sup>100</sup>) ou de veto (procédure du « carton rouge », approuvée par les dirigeants européens le 19 février 2016). La création d'un « sénat européen des chambres nationales », qui mettrait en péril l'élection directe du PE, est régulièrement proposée depuis 1979, et a fait l'objet récemment d'un regain d'intérêt, dans la mesure où elle permettrait de légitimer une intégration approfondie des politiques budgétaires et fiscales nationales<sup>101</sup>.

En dépit de ces nombreuses lacunes, nous pouvons citer divers changements positifs dans le système politique de l'Union qui sont la conséquence de l'élection directe du PE. Les partisans de la réforme n'ont pas été très précis quant aux objectifs poursuivis mais, a posteriori, il est généralement admis que l'Acte de 1976 a engendré des changements conséquents et positifs à deux niveaux.

La première évolution concerne le PE en soi, qui, depuis la première élection, a sensiblement renforcé son degré « d'institutionnalisation ». Après juin 1979, le PE a cessé d'être un rassemblement occasionnel de quelques députés nationaux motivés principalement par leur mandat local. Le PE a acquis le statut de vraie chambre, composée de plus de 400 membres qui, pour la plupart, ne détenaient plus de mandat national. Les députés élus directement se sont révélés beaucoup plus impliqués dans leur travail parlementaire que leurs prédécesseurs, et surtout impatients d'accroître les pouvoirs et de développer les activités de leur institution. La légitimité électorale du PE a joué un rôle majeur dans l'accroissement de ses compétences. Comme prévu par Dehousse, Vedel et Patijn, cette nouvelle légitimité électorale a engendré une

---

<sup>99</sup> Heffler, C., Neuhold, C., Rozenberg, O., & Smith, J. (éditeurs), *The Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union*, Palgrave Macmillan, 2015.

<sup>100</sup> Voir : <http://www.parliament.uk/business/lords/media-centre/house-of-lords-media-notice/2015/june-2015/lords-eu-committee-launches-green-card-pilot/> (consulté le 2.11.2015).

<sup>101</sup> Piketty, T., "A New Deal for Europe", *The New York Review of Books*, 25.2.2016.

forte mobilisation parmi les députés européens pour accroître leur pouvoir, à commencer par le rapport Spinelli (1984)<sup>102</sup>, ce qui a contraint les dirigeants nationaux à prendre l'Assemblée au sérieux. Cette institutionnalisation renforcée du PE, alliée à une augmentation de sa représentativité, a aussi stimulé le pouvoir de dialogue et de négociation de l'Assemblée avec le Conseil et la Commission, comme le montrent les nombreuses discussions entre les trois organes de nos jours<sup>103</sup>. Enfin, les élections directes ont amélioré la visibilité du PE dans l'espace public, bien qu'elle reste limitée.

Les élections, cependant, ont eu une incidence, non seulement sur une institution particulière, mais aussi sur le système politique dans son ensemble. L'Acte de 1976 a contribué, à certains égards, à pallier le déficit démocratique de l'Union en assurant une meilleure représentation des citoyens au niveau européen. Il annonce également, plus de 15 ans avant le traité de Maastricht, l'existence d'une citoyenneté européenne. Aujourd'hui, le droit de voter et de se présenter reste en effet son élément le plus visible et le plus important. D'un point de vue symbolique, l'Acte de 1976 a entériné le fait que l'intégration européenne n'était pas seulement un processus réservé aux diplomates, aux bureaucrates et aux parties prenantes, mais un processus impliquant également les représentants des citoyens. Dans une certaine mesure, il pose les bases de l'existence d'un « peuple européen ».

De manière plus générale, on peut dire que l'élection directe du PE a ouvert la voie à un processus de « parlementarisation », de « politisation » et de « constitutionnalisation » du régime de l'Union.

### *La parlementarisation*

L'Assemblée parlementaire des Communautés a été créée pour trois raisons. Elle visait tout d'abord un certain équilibre institutionnel entre les institutions. Ensuite, cette procédure correspondait à une tendance observée au sein des autres organisations internationales de l'époque (Organisation des Nations unies, Union de l'Europe occidentale, Conseil de l'Europe, OTAN, etc.), toutes dotées d'une assemblée parlementaire. Enfin, l'Assemblée a été constituée pour renforcer la légitimité des Communautés, en leur imposant un garde-fou : il était important, ne serait-ce qu'en principe, de soumettre la Haute Autorité

---

<sup>102</sup> *Projet de traité instituant l'Union européenne*, JO C 77/33 du 14.2.1984.

<sup>103</sup> Reh, C., Héritier, A., Bressanelli, E., & Koop, C., "The informal politics of legislation explaining secluded decision making in the European Union", *Comparative Political Studies*, vol. 46, n° 9, 2013, pp. 1112-1142.

(puis la Commission) à un processus de contrôle démocratique<sup>104</sup>. Il est vite apparu que l'intégration européenne souffrait d'un manque de légitimité, et qu'il existait un « déficit démocratique ». Les députés européens ont joué un rôle clé dans ce diagnostic, et ont rapidement émis l'hypothèse qu'une élection directe de leur assemblée, ainsi que l'accroissement de ses compétences, représentait la meilleure (si ce n'est la seule) solution à ce problème. La CE dans son ensemble a connu un processus de « parlementarisation » grâce à l'accroissement du pouvoir du PE et à l'évolution des relations entre les institutions européennes, que ce soit au niveau des modalités de désignation de la Commission ou des procédures budgétaires ou législatives. À partir de 1970 et l'acte sur les pouvoirs budgétaires, le PE s'est vu de plus en plus associé à l'élaboration des politiques européennes. Depuis, les députés n'ont de cesse de militer pour une influence accrue de leur institution, en s'appuyant sur des arguments liés à la légitimité de l'Union, à l'approfondissement de l'intégration européenne et à l'évolution de leurs propres compétences. Ce processus est toujours d'actualité, avec la reconnaissance de l'Union comme « démocratie représentative » (article 10 du traité UE) et la procédure des *Spitzenkandidaten*.

### *La politisation*

Après ses premières élections directes, le PE a accueilli un spectre élargi de partis politiques et a fait l'objet d'un processus de polarisation politique. Divers clivages se sont développés, entre la gauche et la droite, entre les partis pro et anti européens, ainsi que sur des questions spécifiques telles que les relations transatlantiques ou la protection de l'environnement. Les élections européennes ont, progressivement, rendu plus visible la séparation entre la gauche et la droite, mais, contrairement aux prévisions de certains universitaires<sup>105</sup>, ce clivage n'a pas totalement occulté les autres. Récemment, la montée de l'euroscpticisme au sein du PE a, au contraire, renforcé la collaboration entre les chrétiens-démocrates, les socialistes et les libéraux. Cependant, il ne faut pas sous-estimer le caractère politique des désaccords des députés européens et des groupes sur l'intégration européenne, et ce d'autant plus que ces divisions jouent un rôle de plus en plus important dans la vie politique nationale. En 2014, ce processus de politisation a atteint un niveau

---

<sup>104</sup> Rittberger, B., *Building Europe's Parliament: Democratic Representation beyond the Nation-State*, Oxford University Press, Oxford/New York, 2005.

<sup>105</sup> Follesdal, A., & Hix, S., "Why there is a democratic deficit in the EU: A response to Majone and Moravcsik", *JCMS: Journal of Common Market Studies*, vol. 44, n° 3, 2006, pp. 533-562.

inégalé avec la procédure des *Spitzenkandidaten* et l'avènement d'un nouvel équilibre politique entre la Commission (présidée par un membre du PPE) et le Parlement (présidé par un député socialiste). Il reste néanmoins limité par la logique intergouvernementale qui domine le Conseil européen et par le mode empirique d'élaboration des politiques privilégié par la Commission.

### *La constitutionnalisation*

L'élection directe a finalement contribué à faire du PE un acteur majeur du processus de constitutionnalisation de l'Union. Plusieurs commentateurs considéraient dès avant 1979 que le PE avait vocation à devenir une assemblée constituante, et qu'il était le seul organe capable de lancer une réflexion sur l'approfondissement de l'intégration européenne et la mise en place d'un système purement fédéral. Dès 1980, le PE s'est, en effet, lancé dans l'élaboration d'un projet ambitieux d'Union européenne, adopté juste avant la fin de la législature (rapport Spinelli, février 1984). Il a été suivi par de nombreuses résolutions portant sur la réforme des traités (Spinelli 1985, Puchades 1986, Martin et Herman 1992, Mendez de Vigo et Tsatsos 1997, Duhamel 2000, Mendez de Vigo et Seguro 2001, etc.). Ensuite, le PE a été directement associé au processus constitutionnel en participant à la Convention sur l'avenir de l'Europe : cela atteste clairement de sa capacité à apporter une certaine légitimité à une réforme des traités de l'Union, ainsi qu'à faire usage de son expertise sur le terrain. Le traité de Lisbonne a encore renforcé le rôle officiel du PE : La « procédure de révision ordinaire » (article 48 du traité UE) lui permet de soumettre des propositions d'amendement aux traités. Le PE est ensuite consulté par le Conseil européen sur l'intérêt de lancer une révision. Enfin, le PE est représenté au sein de la convention en charge de proposer des amendements aux traités. Si ce rôle reste limité, il ne fait pas justice à l'influence globale du PE sur le processus constitutionnel de l'Union. En effet, l'Assemblée est la seule institution réfléchissant constamment à la réforme des traités et à l'avenir de l'intégration européenne. Elle contribue à poser le cadre des débats et des négociations en la matière, en imposant des concepts, des idées et des solutions. En cela, ses propositions ont une influence indirecte considérable sur la révision des traités.

## **CHAPITRE VII.**

### **ÉLECTIONS DIRECTES ET LÉGITIMITÉ DE L'UNION**

L'influence de l'Acte de 1976 sur la légitimité de l'Union est avérée. D'un point de vue « systémique »<sup>106</sup>, l'Union peut être vue comme un système politique asseyant sa légitimité envers ses citoyens autour de trois axes : les « inputs » (légitimité par la participation), reposant sur divers modes de participation directe et indirecte des citoyens ; les « outputs » (légitimité par les résultats), passant par l'élaboration de politiques et de décisions destinées à répondre aux attentes des citoyens et des parties prenantes ; et des mécanismes internes de contrôle, apportant des garanties démocratiques aux citoyens et assurant le respect de la loi. Cette approche très simple permet de comprendre le rôle majeur de l'Acte de 1976 en faveur la légitimité de l'Union.

En ce qui concerne les « inputs », les élections de l'Union sont le principal canal de participation pour les citoyens européens, qui sont non seulement impliqués dans le choix des députés européens, mais aussi dans celui du président de la Commission. La composition du PE reflète la diversité de la société européenne, ce qui prouve que l'Union n'est pas uniquement une affaire de bureaucrates, de diplomates et de groupes de pression.

Les élections directes ont également amélioré la légitimité par les résultats, en garantissant la prise en compte des attentes et des besoins des citoyens dans les processus de prise de décision et d'élaboration des politiques. Dans les activités quotidiennes de législation, de contrôle et de délibération, les députés européens présentent leurs propres points de vue (au nom des citoyens), qui diffèrent souvent de ceux de la Commission et du Conseil, ou de leurs homologues nationaux. Du fait de leur mandat représentatif, les députés européens sont davantage concernés par la satisfaction des attentes et des besoins des citoyens (des citoyens de l'Union en général, de leurs concitoyens ou des habitants de leur circonscription) que les membres des autres institutions.

Enfin, l'élection directe du PE a également joué un rôle en matière de légitimité interne au système. Elle a renforcé le pouvoir de contrôle du PE sur les activités

---

<sup>106</sup> Easton, D., *A Systems Analysis of Political Life*, John Wiley, New York, 1965, 507 p. Pour une application à l'Union : Scharpf, F. W., *Governing in Europe: Effective and democratic?*, Oxford University Press, Oxford, 1999.

de la Commission et du Conseil, et permis la promotion de normes de bonne gouvernance, telles que la transparence, la responsabilité, la subsidiarité et l'ouverture. En outre, l'accroissement des compétences du PE a placé le respect de la démocratie et des droits de l'homme, qui sont des enjeux clés au Parlement, au cœur du système politique et des politiques de l'Union.

Outre cette triple contribution, les élections directes concourent également à la légitimité de l'Union en donnant davantage de « sens » à son corps politique. Comme le souligne Pitkin, la représentation permet de rendre réel ce qui n'était jusqu'alors qu'une fiction. Avec les élections directes, le PE a pu concrétiser l'idée même de ceux qu'il était censé représenter : les peuples européens hier, les citoyens européens aujourd'hui, et, peut-être, le peuple européen demain.

## CONCLUSION

L'adoption de l'Acte de 1976 portant élection directe des membres du Parlement européen n'est pas qu'un ajustement technique : il a largement contribué à renforcer l'intégration européenne ainsi qu'à transformer et à légitimer le régime de l'Union en général. Cependant, quarante ans après, le Parlement européen souffre toujours de problèmes de représentativité démocratique en raison de la diversité des règles électorales nationales. Les campagnes électorales européennes sont globalement menées à l'échelle nationale et sont largement axées sur des questions qui ne concernent pas directement l'Union.

Des solutions existent. La procédure des *Spitzenkandidaten* (chefs de file), introduite avec succès par les cinq principaux partis politiques européens en 2014, a déjà incité les médias à couvrir davantage les élections de l'Union et à mettre l'accent sur leurs enjeux, ce qui a mobilisé davantage les électeurs. La participation s'est stabilisée, et pourrait augmenter en 2019. Le rapport Hübner et Leinen adopté en novembre 2015 propose une liste complète de réformes, y compris l'unification des règles électorales prônée par le PE depuis 2002, visant à donner une nouvelle dimension aux élections directes et à institutionnaliser davantage la formule des *Spitzenkandidaten*. L'élection d'une partie des députés sur des listes transnationales constituerait une avancée encore plus importante. Face au désaccord manifeste du Conseil, Danuta Hübner et Jo Leinen ont décidé de ne pas inclure cette mesure dans leur rapport. Elle a néanmoins été présentée dans la résolution adoptée en séance plénière, en lien avec la procédure des *Spitzenkandidaten*<sup>107</sup>.

Au sein du PE, et même parmi les députés européens favorables à l'approfondissement de l'intégration européenne, la réforme électorale est un sujet sensible. Même si les rapporteurs ont toujours prétendu l'inverse, en

---

<sup>107</sup> Parlement européen, *Résolution sur la réforme de la loi électorale de l'Union européenne*, 11 novembre 2015 (2015/2035(INL), P8\_TA-PROV(2015)0395. Considérant Q : « considérant que la création d'une circonscription électorale commune, dans laquelle les listes seraient emmenées par le candidat ou la candidate de chaque famille politique à la présidence de la Commission, contribuerait à consolider sensiblement la démocratie européenne et à légitimer davantage l'élection du président de la Commission ». Et annexe : Proposition de décision du Conseil adoptant les dispositions modifiant l'Acte portant élection des membres du Parlement européen au suffrage universel direct : « Article 2 bis : Le Conseil décide à l'unanimité de la création d'une circonscription électorale commune dans laquelle les listes sont emmenées par le candidat ou la candidate de chaque famille politique à la présidence de la Commission. »

adoptant une approche technique du dossier, les discussions sur l'élection directe du PE ont toujours soulevé des questions très politiques. Dans un système politique où des enjeux majeurs, tels que la nature de l'Union, l'existence d'un peuple européen ou les principes de légitimité, sont rarement discutés, la réforme des règles électorales du PE sont une occasion unique de le faire. C'est pourquoi elle donne toujours lieu à des débats et à des négociations complexes. Les modalités concrètes des élections ainsi que les cultures politiques varient largement entre les États membres. Les députés européens, dont la carrière politique est surtout nationale, ont logiquement tendance à privilégier les solutions qu'ils connaissent le mieux, ce qui ne simplifie pas le débat.

La question est d'autant plus complexe que l'harmonisation des règles nationales relatives aux élections européennes et la création d'une circonscription paneuropéenne exigeraient l'élaboration d'un nouveau traité et la réforme des constitutions de plusieurs États membres. Au vu de la situation politique actuelle, peu de chefs d'État sont prêts à franchir un tel cap, alors même que les besoins de légitimité et de participation de l'Union n'ont jamais été aussi pressants.

## RÉFÉRENCES

- BEAUVALLLET, W., *et al.*, « La production de la légitimité institutionnelle au Parlement européen : le cas de la commission des affaires constitutionnelles », *Politique européenne*, vol. 2, n° 28, printemps 2009, pp. 73-102.
- BERSTEIN, S., « Les années Giscard : Valéry Giscard d'Estaing et l'Europe 1974 -1981 » dans BERSTEIN S., REMOND, R., & SIRINELLI, J.-F. (éditeurs), *Les années Giscard. Institutions et pratiques politiques (1974-1978)*, Fayard, Paris, 2003.
- BERTHET, E.-F., BRÉSARD, C., & JACASSON, M., « L'élection au suffrage universel direct des représentants à l'Assemblée des Communautés européennes », *Revue du Droit public et de la Science Politique en France et à l'étranger*, 1979, pp. 347-378.
- BIEBER, R., "Democratization of the European Community through the European Parliament", *Aussenwirtschaft*, n° 3/4, 1991, pp. 391-410.
- BIEBER, R., & YOUROW, H.C. (dir.), *The European Parliament: towards a uniform procedure for direct elections*, Institut universitaire de Florence, Bruxelles, Bruylant, 1981, 462 p.
- BIRKE, W., *European elections by direct suffrage: a comparative study of the electoral systems used in Western Europe and their utility for the direct election of a European Parliament*, n° 5, Sythoff, 1961.
- BOGDANOR, V., "Direct elections, representative democracy and European integration", *Electoral Studies*, n° 3, décembre 1989, pp. 205-216.
- BRACK, N., & COSTA, O. (éd.), "Diverging Views of Europe: The EU against itself?", édition spéciale, *Journal of European Integration*, vol. 34, n° 2, février 2012.
- BRIGHT, J., GARZIA, D., LACEY, J., et al., "Trans-nationalising Europe's Voting Space", *Robert Schuman Centre for Advanced Studies Research Paper*, 2014, n° 2014/02.
- BURBAN, J.-L., *Le Parlement européen et son élection*, Bruylant, Bruxelles, 1979, 208 p.
- CENTRE EUROPÉEN UNIVERSITAIRE DE NANCY, *La signification politique de l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct*, Université Nancy II, 1978, 66 p.
- CHABOT, J.-L., *Élections européennes, suffrage partisan*, Presses Universitaires de Grenoble, Grenoble, 1980.
- CLARK, N., "Explaining Low Turnout in European Elections: The Role of Issue Salience and Institutional Perceptions in Elections to the European Parliament", *Journal of European Integration*, vol. 36, n° 4, 2014, pp. 339-356.
- COHEN, A., & KNUDSEN, A. L., *L'institutionnalisation du Parlement européen*, L'Harmattan, 2012.
- CORBETT, R., JACOBS, F., & SHACKLETON, M., *The European Parliament*, John Harper Publishing, Londres, 8<sup>e</sup> édition, 2011.
- CORBETT, R., *The European Parliament's role in closer EU integration*, Macmillan press, Houndmills, Basingstoke, 1998.

- COSTA, O., & SAINT MARTIN, F., *Le Parlement européen*, La Documentation Française, Paris, 2<sup>e</sup> édition, 2011, 230 p.
- COSTA, O., « L'utilisation des pouvoirs constituants et législatifs du Parlement européen : puissance tribunicienne, équilibres politiques et rationalisations », dans DELWIT, P., DE WAELE, J.M., & MAGNETTE, P. (dir.), *À quoi sert le Parlement européen ?*, Complexe, Bruxelles, 1999, pp. 77-107.
- COSTA, O., « Le Parlement européen entre efficacité fonctionnelle et déficit politique », dans DUPRAT, G. (dir.), *L'Union européenne, droit, politique, démocratie*, PUF, Paris, 1996, pp. 145-174.
- COSTA, O., « Quelles leçons tirer du manque d'harmonisation des modes de scrutin aux élections européennes ? », dans DE WAELE, J.-M., & DELWIT, P. (dir.), *Le mode de scrutin fait-il l'élection ?*, Éditions de l'Université de Bruxelles, Bruxelles, 2000, pp. 103-125.
- COSTA, O., « Quels sont les défis pour le Parlement européen ? Législation, contrôle et organisation », *analyse approfondie*, commission AFCO, Parlement européen, PE 510.006, janvier 2015, 29 p., consulté le 30 octobre 2015 sous le lien [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/510006/IPOL\\_IDA\(2015\)510006\\_FR.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/510006/IPOL_IDA(2015)510006_FR.pdf).
- COSTA, O., *Le Parlement européen, assemblée délibérante*, Éditions de l'Université de Bruxelles, Bruxelles, 2001, 507 p.
- COT, J.-P., « Le Parlement européen : fausse perspective et vrai paradoxe », *Mélanges Dupuy*, Pédone, Paris, 1992, pp. 121-132.
- DEHOUSSE, F., « Réflexion à propos des élections européennes de demain », *Revue du Marché Commun*, n° 182, février 1975, pp. 49-56.
- DELOYE, Y., & BRUTER, M., *Encyclopaedia of European Elections*, Palgrave, Basingstoke, 2007, 517 p.
- DUFF, A., *La démocratie post-nationale et la réforme du Parlement européen*, Notre Europe, Document d'orientation, n° 42, La démocratie européenne en action, octobre 2010, 90 p.
- DUFF, A., *Electoral Reform of the European Parliament. Proposals for a uniform electoral procedure of the European Parliament to the Intergovernmental Conference of the European Union 1996*, Report of the European Movement, Bruxelles, The Federal Trust for the European Movement, 1996.
- DUFF, A., *La démocratie post-nationale et la réforme du Parlement européen*, Notre Europe, document d'orientation, n° 42, La démocratie européenne en action, octobre 2010, consulté le 2 novembre 2015 sous le lien [http://www.notre-europe.eu/media/policypaper\\_01.pdf?pdf=ok](http://www.notre-europe.eu/media/policypaper_01.pdf?pdf=ok).
- DUFF, A., *Why do MEPs fear electoral reform?*, EuObserver, Avis, Bruxelles, mars 2012, consulté le 2 novembre 2015 sous le lien <https://euobserver.com/opinion/115596>.
- DUFF, A., PUKELSHEIM, F., & OELBERMANN, K.-F., *The Electoral Reform of the European Parliament: composition, procedure and legitimacy*, Parlement européen,

Direction générale des politiques internes, département thématique C, Droits des citoyens et affaires constitutionnelles.

- Europolitique*, « L'élection du Parlement européen au suffrage universel direct : décision du Conseil », actes et annexes, n° 357, 26.9.1976, 6 p.
- FARRELL, D. M., & SCULLY, R., "The European Parliament: one parliament, several modes of political representation on the ground?", *Journal of European Public Policy*, vol. 17, n° 1, 2010, pp. 36-54.
- FARRELL, D. M., & SCULLY, R., "Electing the European Parliament: How Uniform Are Uniform Electoral Systems?", *JCMS: Journal of Common Market Studies*, vol. 43, n° 5, 2005, pp. 969-984.
- FARRELL, D. M., & SCULLY, R., *Representing Europe's citizens? Electoral institutions and the failure of parliamentary representation*, Oxford University Press, Oxford, 2007.
- FAVOREU, L., & PHILLIP, L., « Élection au suffrage universel direct des membres de l'Assemblée européenne : décisions des 29 et 30 décembre 1976 », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, vol. XCIII n° 1, janvier 1977, pp. 129-166.
- FORTMANN, M., & RAJOTTE, J., *Analyse des structures et du fonctionnement du Parlement européen. Rôle du Parlement dans le processus d'intégration; impact de l'élection au suffrage universel; perspectives d'avenir*, Université de Montréal, Montréal, 1977.
- FRANKLIN, M. N., & HOBOLT, S. B., "The legacy of lethargy: how elections to the European Parliament depress turnout", *Electoral Studies*, vol. 30, n° 1, 2011, pp. 67-76.
- FRANKLIN, M., VAN DER EIJK, C., & OPPENHUIS, E., "The Institutional Context: Turnout", dans Van der Eijk, C., & Franklin, M. (éditeurs), *Choosing Europe? The European Electorate and National Politics in the Face of Union*, University of Michigan Press, Ann Arbor, 1996, pp. 33-59.
- GEORGEL, J., HAND, G. H., et al., *The European Parliament: towards a uniform procedure for direct election*, Florence, 1981, pp. 21-27.
- GEORGEL, J., HAND, G. H., & SASSE, Ch., *Les régimes électoraux dans la Communauté européenne*, Cujas, Paris, 1979, 338 p.
- HABER, J.P., *L'Assemblée européenne: un mode d'emploi pour les premières élections européennes*, Éditions France-Empire, 1979.
- HERMAN, V., "Direct elections to the European Parliament: comparative perspectives", *Common Market Law Review*, n° 2, mai 1979, pp. 209-226.
- HIX, S., & HAGEMANN, S., "Could Changing the Electoral Rules Fix European Parliament Elections?", *Politique européenne*, vol. 2, n° 28, 2009, pp. 37-52.
- HIX, S., NOURY, A. G., & ROLAND, G., *Democratic politics in the European Parliament*, Cambridge University press, Cambridge, 2007.
- HIX, S., *Why the EU Should Have a Single President, and How She Should be Elected*, document destiné au groupe de travail sur la démocratie dans l'Union

- européenne pour le cabinet du gouvernement britannique, London School of Economics and Political Science, 2002.
- HIX, S., *What's wrong with the EU & how to fix it*, Policy Press, Cambridge, 2008.
- HOBOLT, S. B., & TILLEY, J., *Blaming Europe?: Responsibility Without Accountability in the European Union*, Oxford University Press, 2014.
- HOBOLT, S. B., "A vote for the President? The role of Spitzenkandidaten in the 2014 European Parliament elections", *Journal of European Public Policy*, vol. 21, n° 10, 2014, pp. 1528-1540.
- HOLLICH, J. C., "The European election of 1979 in France: a masked ball for 1981", *Parliamentary Affairs*, n° 4, 1979, pp. 459-469.
- HOUDBINE, A.M., & VERGES, J.R., *Le Parlement européen dans la construction de l'Europe des Six*, PUF, 1966.
- HRBEK, R., JAMAR, J., & WESSELS, W. (éditeurs), *Le Parlement européen à la veille de la deuxième élection au suffrage universel direct: bilan et perspectives, 1979-1984*, Colloque organisé par le Collège d'Europe et l'Institut für Europäische Politik, Bruges-Bonne 16-18.6.1983, De Tempel, Tempelhof, Bruges, 1984, 845 p.
- INCERTI, M., "Never mind the Spitzenkandidaten: it's all about politics", *Commentaire CEPS*, 2014.
- JACKSON, R., & FITZMAURICE, J., *The European Parliament: a guide to direct elections*, A Penguin Special, Penguin Books, Londres, 1979.
- JACOBS, K., & LEYENAAR, M., "A Conceptual Framework for Major, Minor, and Technical Electoral Reform", *West European Politics*, vol. 34, n° 3, mai 2011, pp. 495-513.
- JACQUÉ, J.-P., BIEBER, R., CONSTANTINESCO, V., & NICKEL D., *Le Parlement européen*, Paris, Economica, 1984, 280 p.
- KAPTEYN, P.J.P., *L'Assemblée commune de la CECA; un essai de parlementarisme européen*, Leyde, A.W. Sythoff, 1962.
- KIRCHNER, E.J., *The European Parliament: performances and prospects*, Aldershot (GB), Gower, 1984, 170 p.
- KUNDOCH, H.G., « Le recours en carence comme moyen juridique de promouvoir l'élection directe du Parlement européen », *Cahiers de Droit européen*, 1975, pp. 425-452.
- LEHMANN, W., & SCHUNZ, S., *Anticipating the European Constitution: Parliamentarization or Re-nationalization?*, document présenté lors de la 9<sup>e</sup> conférence biennale de l'EUSA, Austin, 2-4.4.2005.
- LEHMANN, W., "Electoral Representation at the European Level and its Institutional Design: a Reappraisal of Recent Reform Plans", *EUI Working Papers*, n° 2011/23 Institut universitaire européen (IUE) – Centre de recherche Robert Schuman (RSCAS), 2011.
- LOBKOWICZ, W., « Une élection européenne ou des élections nationales? », *Revue politique et parlementaire*, mars-avril 1984, pp. 85-107.

- LODGE, J., "A Parliament for the People's Europe of the 1990's?", *European Access*, n° 1, février 1990, pp. 9-10.
- LODGE, J., "Euro-elections and the European Parliament: the dilemma over turnout and powers", *Parliamentary Affairs*, n° 1, hiver 1985, pp. 40-55.
- LODGE, J., & HERMAN, V., *Direct elections to the European Parliament: a community perspective*, MacMillan, Londres, 1982.
- MANZARES, H., & QUENTIN, J.P., *Pourquoi un Parlement européen ?*, Berger Levrault, Paris, 1979, 146 p.
- MARSH, M., & MIKHAYLOV, S., "European Parliament elections and EU governance", *Living Reviews in European Governance*, vol. 5, n° 4, 2010.
- MARSH, M., "Testing the second-order election model after four European elections", *British Journal of Political Science*, vol. 28, n° 4, 1998, pp. 591-607.
- MELCHIOR de MOLÈNES, Ch., *L'Europe de Strasbourg: une première expérience de parlementarisme international*, Roudil, Paris, 1971.
- Objectif Europe*, édition spéciale « Les élections parlementaires européennes », n° 2, mai 1989, 32 p.
- PALMER, M., *The European Parliament, what it is, what it does, how it works*, Pergamon Press, Oxford, 1981, 235 p.
- PARLEMENT EUROPÉEN, *La construction d'un Parlement : 50 ans d'histoire du Parlement européen (1958-2008)*, Luxembourg, OPOCE, 2009.
- PARLEMENT EUROPÉEN, Direction générale Recherche et documentation, *Elections to the European Parliament by direct universal suffrage: Report, resolutions and debates of the European Parliament?*, juillet 1977, préface par Emilio Colombo, introduction par Schelto Patijn.
- PARLEMENT EUROPÉEN, Direction générale Recherche et Documentation, *Une Assemblée en pleine évolution: trente ans de Parlement européen 1952-1982*, Luxembourg, OPOCE, 2<sup>e</sup> éd., 1982, 237 p.
- PARLEMENT EUROPÉEN, Direction générale des Études, *Une Assemblée en pleine évolution: Parlement européen 1952-1988*, Luxembourg, OPOCE, 3<sup>e</sup> éd., 1989, 228 p.
- PARLEMENT EUROPÉEN, Direction générale des politiques internes, département thématique C, Droits des citoyens et affaires constitutionnelles, *The Electoral Reform of the European Parliament: composition, procedure and legitimacy*, analyse approfondie pour la commission AFCO, Bruxelles, 2015, consultée le 1.11.2015 sous le lien [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/510002/IPOL\\_IDA%282015%29510002\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/510002/IPOL_IDA%282015%29510002_EN.pdf).

- PARLEMENT EUROPÉEN, Direction générale des politiques internes, département thématique C, Droits des citoyens et affaires constitutionnelles, *The Juncker Commission and new institutional legitimacy set up: what main issues and challenges?*, analyse approfondie pour la commission AFCO, Bruxelles, 2015, consultée le 1.1.2015 sous le lien [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/510013/IPOL\\_IDA%282015%29510013\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/510013/IPOL_IDA%282015%29510013_EN.pdf).
- PARLEMENT EUROPÉEN, Direction générale des politiques internes, département thématique A, *Enhancing the Legitimacy of EMU Governance*, Étude pour la commission ECON, commission des affaires économiques et monétaires, Bruxelles, 2014, consultée le 1.11.2015 sous le lien [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/536312/IPOL\\_STU%282014%29536312\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/536312/IPOL_STU%282014%29536312_EN.pdf).
- PARLEMENT EUROPÉEN, Direction générale des politiques internes, département thématique C, Droits des citoyens et affaires constitutionnelles, *les élections européennes : législation de l'Union, dispositions nationales et participation civique*, étude pour la commission AFCO, Bruxelles, 2014, consultée le 1.11.2015 sous le lien [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2014/493047/IPOL-AFCO\\_ET\(2014\)493047\\_FR.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2014/493047/IPOL-AFCO_ET(2014)493047_FR.pdf).
- PARLEMENT EUROPÉEN, Direction générale des politiques internes, département thématique C, Droits des citoyens et affaires constitutionnelles, *The allocation between the EU Member States of the seats in the European Parliament. Cambridge compromise*, note à l'attention de la commission AFCO, Bruxelles, 2011, consultée le 30.10.2015 sous le lien <http://www.statslab.cam.ac.uk/~grg/papers/cam-report-final2.pdf>.
- PARLEMENT EUROPÉEN, Direction générale des politiques internes, Département thématique C, Droits des citoyens et affaires constitutionnelles, *Citizens Weight of Vote in Selected Federal Systems*, étude pour la commission AFCO, Bruxelles, 2011, consultée le 30.10.2015 sous le lien [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2011/453168/IPOL-AFCO\\_ET\(2011\)453168\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2011/453168/IPOL-AFCO_ET(2011)453168_EN.pdf).
- PARLEMENT EUROPÉEN, Bureau de promotion de la démocratie parlementaire, *Electoral systems. The link between governance, elected members and voters, Bruxelles, 2011*, consulté le 30.10.2015 sous le lien [http://www.europarl.europa.eu/pdf/oppd/Page\\_8/Electoral-systems-LR-for-WEB.pdf](http://www.europarl.europa.eu/pdf/oppd/Page_8/Electoral-systems-LR-for-WEB.pdf).
- PIODI, F., « Le chemin vers les élections directes du Parlement européen », document rédigé à l'occasion du trentième anniversaire des élections directes de juin 1979, *Cahiers du Cardoc*, n° 4, mars 2009, DG de la présidence, Luxembourg, 2009, p. 10.
- POHER, A., *Rapport d'introduction sur les enseignements de l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct de juin 1984*, présenté à la Conférence des Présidents des parlements des États membres de la Communauté et du

- Parlement européen (Paris, 7-8.6.1985), Paris, Assemblée nationale/Sénat, 1985, 35 p.
- PRIESTLEY, J., "European Political parties: the missing link", *Notre Europe*, Policy Paper 41, 2010.
- QUINTIN, Y., « Vers une procédure électorale uniforme : essai d'explication d'un échec », *Revue du Marché Commun*, 1983.
- REIF, K.-H., & SCHMITT, H., "Nine second order national elections – a conceptual framework for the analysis of European Elections results", *European Journal of Political Research*, vol. 8, n° 1, 1980, pp. 3-44.
- Revue française de Science politique*, édition spéciale « Les élections européennes », vol. 29, n° 6, décembre 1979.
- ROBINSON, A., *The political integration of the European Parliament*, Centre européen pour les études politiques, Institut des études politiques, Londres, 1986, 77 p.
- RUYT, J., « Les pouvoirs du Parlement européen : les difficultés d'une démocratie européenne », dans *L'Acte unique européen*, commentaire, Bruxelles, 1989, pp. 119-138.
- SASSE, C., et al. (éditeurs), *The European Parliament: Towards a Uniform Electoral Procedure for Direct Elections*, Badia Fiesolana, Institut d'études européennes, Florence, 1981.
- SCHMITTER, P. C., & TRECHSEL, A. H., *The future of democracy in Europe: Trends, Analysis and Reforms. A green Paper for the Council of Europe*, Strasbourg.
- SEILER, D. L., « Les élections européennes de 1979 entre le nationalisme et l'intégration », *Revue d'intégration européenne*, 1979, pp. 441-472.
- SIMONNET, M.-R., « Un parlement pro-européen », *Revue du Marché commun*, n° 275, mars 1984, pp. 105-107.
- SMITH, J., *Voice of people. The European Parliament in the 1990s*, Institut royal des affaires internationales, programme européen, Londres, 1995, 116 p.
- SPENALE, G., « Les élections au suffrage universel direct au Parlement européen », *Studia diplomatica*, 1976, n° 4, pp. 427-442.
- SWEENEY, J. P., *The first European Elections. Neo-functionalism and the European Parliament*, Westview Press, Boulder (USA), 1984, 173 p.
- TRECHSEL, A. H., MENDEZ, F., & KIES, R., *The European Parliament and the challenge of Internet voting*, Institut universitaire européen, Florence, 2003.
- TREIB, O., "The voter says no, but nobody listens: causes and consequences of the Eurosceptic vote in the 2014 European elections", *Journal de la politique publique européenne*, vol. 21, n° 10, 2014, pp. 1541-1554.
- TRIBUNAL CONSTITUTIONNEL DE LA RÉPUBLIQUE FÉDÉRALE D'ALLEMAGNE, Décision du 12 octobre 1993, affaires 2 BvR 2134/92 et 2 BvR 2159/92.
- URI, P., « De l'élection du Parlement européen à l'instauration d'un gouvernement européen », *30 jours d'Europe*, n° 210, janvier 1976, pp. 12-13.

VAN DE BRUG, W., & DE VREESE, C. H. (éditeurs.), *(Un)intended Consequences of EU Parliamentary Elections*, Oxford University Press, Oxford, 2016, 296 p.

WESTLAKE, M., *A modern guide to the European Parliament*, Pinter Publishers, Londres, 1994, 302 p.

---

Cette nouvelle étude, qui complète la Série sur l'histoire du Parlement, revient sur le long processus qui a conduit aux premières élections européennes directes, et montre en quoi l'Acte de 1976 a fait l'objet de controverses dans les sphères publiques nationales des États membres. Après une première évaluation des élections de 1979, elle examine la stratégie développée par les députés fraîchement élus pour mettre en place une procédure électorale uniforme. Elle analyse enfin les incidences des élections européennes directes sur le système politique de l'Union européenne lui-même et sur sa légitimité. Les études de la Série sur l'histoire du Parlement européen se fondent sur les documents conservés et rendus accessibles au public par les Archives historiques du Parlement européen.

---

Ceci est une publication de l'Unité Archives historiques.  
EPRS | Service de recherche pour les députés



PE 563.516  
ISBN 978-92-823-9285-0  
DOI:10.2861/116888  
CAT: QA-04-16-444-FR-N

Le contenu de ce document est de la seule responsabilité de l'auteur et les avis qui pourraient y être exprimés ne reflètent pas nécessairement la position officielle du Parlement européen.