

N° 42

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

Enregistré à la Présidence du Sénat le 12 octobre 2018

PROPOSITION DE LOI CONSTITUTIONNELLE

tendant à subordonner tout nouveau transfert de compétence au profit de l'Union européenne à l'instauration d'une répartition démocratique des sièges entre les États membres,

PRÉSENTÉE

Par M. Jean Louis MASSON,
Sénateur

(Envoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

L'article 14 du traité sur l'Union européenne, dit traité de Lisbonne, fixe le cadre de la répartition des sièges de députés européens entre les États membres : « ... *Le Parlement européen est composé de représentants des citoyens de l'Union. Leur nombre ne dépasse pas sept cent cinquante, plus le président. La représentation des citoyens est assurée de façon dégressivement proportionnelle, avec un seuil minimum de six membres par État membre. Aucun État membre ne se voit attribuer plus de quatre-vingt-seize sièges. Le Conseil européen adopte à l'unanimité, sur initiative du Parlement européen et avec son approbation, une décision fixant la composition du Parlement européen, dans le respect des principes visés au premier alinéa.* ».

Cet article 14 prévoit donc explicitement que chaque État doit être représenté de façon « dégressivement proportionnelle » par rapport à sa population. Pour la législature 2014-2019, c'est une décision du Conseil européen du 28 juin 2013 qui a fixé le nombre de députés attribués à chaque État membre. Or force est de constater que la répartition a été beaucoup plus dégressive que proportionnelle. La dégressivité était même anormalement discriminatoire, puisqu'entre l'État le plus favorisé (Malte) et l'État le plus défavorisé (la France), l'écart de représentativité était dans un rapport de 1 à 12,7.

Ainsi que l'indique un arrêt de la Cour constitutionnelle fédérale d'Allemagne dite Cour de Karlsruhe (arrêt du 30 juin 2009), le principe démocratique d'égalité entre les citoyens (un homme-une voix), n'est pas respecté. De ce fait et en l'absence de correctif, il n'est manifestement pas pertinent de continuer à transférer des compétences nationales très importantes **au profit d'une Union européenne qui n'a absolument aucune légitimité démocratique.**

I) Les écarts de représentativité démographique entre États.

La décision du Conseil européen du 28 juin 2013 a fixé le nombre des représentants au Parlement européen élus dans chaque État membre pour la législature 2014-2019. Son article premier rappelle les deux principes appliqués :

- d'une part, celui du nombre minimal (6) et du nombre maximal (96) de sièges sur un total de 751 dans l'Union à 28 membres : *« la répartition des sièges au Parlement européen utilise pleinement les nombres minimaux et maximaux fixés par le traité sur l'Union européenne afin de refléter aussi étroitement que possible les tailles des populations respectives des États membres »*
- d'autre part, celui de la proportionnalité dégressive : *« le rapport entre la population et le nombre de sièges de chaque État membre avant l'arrondi à des nombres entiers varie en fonction de leurs populations respectives, de telle sorte que chaque député au Parlement européen d'un État membre plus peuplé représente davantage de citoyens que chaque député d'un État membre moins peuplé et, à l'inverse, que plus un État membre est peuplé, plus il a droit à un nombre de sièges élevé. »*

Le tableau de la répartition des sièges montre tout d'abord qu'il y a une violation flagrante de l'article 14 du traité de Lisbonne. En effet, en application de la proportionnalité dégressive, la France qui est moins peuplée que l'Allemagne, devait également avoir un ratio moins élevé d'habitants par siège. Or ce ratio était respectivement de 852 539 et de 883 756 habitants pour l'Allemagne et pour la France. Par ailleurs, le ratio d'habitants par siège pour la France est 12,7 fois plus élevé que celui pour Malte (69 352 habitants par siège) ; cette application démesurée de la dégressivité est incompatible avec une réelle démocratie.

Manifestement, la France était ainsi doublement pénalisée. Il est regrettable que le Président de la République de l'époque (Nicolas Sarkozy) et le Premier ministre (François Fillon) aient cautionné et approuvé une répartition aussi discriminatoire. Avec cette répartition des sièges, les 23 pays les moins peuplés détenaient 50,7 % des sièges et étaient majoritaires alors qu'ils ne représentaient pourtant que 37,6 % de la population de l'Union européenne. C'est cela la démocratie selon l'Union européenne !

Pour les élections de 2019, le Conseil européen a adopté le 19 juin 2018, sur proposition du Parlement européen, une décision modifiant la répartition des députés entre les États.

La proposition faite par le Parlement européen reconnaît que « *la répartition actuelle des sièges ne respecte pas le principe de proportionnalité dégressive à plusieurs égards et qu'elle doit donc être modifiée en vue de la composition du Parlement européen après les prochaines élections européennes, en 2019* ». Elle constate également que la décision du Royaume Uni (73 députés) de se retirer de l'Union européenne juste avant les élections de 2019 est l'occasion de remédier aux distorsions les plus flagrantes constatées jusqu'alors. Enfin, le Parlement a considéré que la situation politique ne lui permettait pas pour l'heure de définir un système permanent de répartition des sièges, fondé sur diverses formules mathématiques qui avaient été soumises à son examen.

Outre une réduction du nombre de représentants élus de 751 à 705, la décision de redistribution des sièges adoptée par le conseil permet de garder en réserve 46 des 73 sièges du Royaume-Uni libérés après le Brexit. Ces 46 sièges pourront alors être alloués à de nouveaux pays rejoignant l'Union européenne ou préservés pour garder l'institution plus petite. Les 27 autres anciens sièges britanniques sont répartis entre 14 pays de l'UE pour compenser (très partiellement !) leur sous-représentation.

En particulier, la France obtient cinq sièges supplémentaires. Cette mesure remédie à la violation flagrante de l'article 14 du traité de Lisbonne puisque, dorénavant, le ratio d'habitants par siège serait respectivement de 854 838 et de 843 818 pour l'Allemagne et pour la France.

Toutefois, ce correctif est fragile puisque la décision du Conseil prévoit le cas où le Royaume-Uni serait encore membre de l'Union européenne au moment des élections de 2019. La répartition des députés entre les États resterait alors la même que celle utilisée pour les élections de 2014. Ainsi l'Union européenne, qui aime donner des leçons de démocratie, continuerait à violer délibérément ses propres règles.

Pour le reste, la nouvelle répartition des sièges maintient des distorsions de représentativité qui sont toujours aussi discriminatoires. Les 23 pays les moins peuplés auront par exemple 56,0 % des sièges et seront majoritaires face aux autres, alors qu'ils ne représentent que

42,4 % de la population de l'Union européenne. L'écart de représentativité reste également très important puisqu'il est dans un rapport de 1 à 11,8 entre Malte et l'Allemagne.

La répartition des sièges de députés européens entre les États

Pays	Législature 2014-2019			Législature 2019-2024		
	Population en 2012	Sièges	habitants par siège	Population en 2017	Sièges	habitants par siège
Allemagne	81 843 743	96	852 539	82 064 489	96	854 838
France	65 397 912	74	883 756	66 661 621	79	843 818
Royaume-Uni	62 989 550	73	862 871			
Italie	60 820 764	73	833 161	61 302 519	76	806 612
Espagne	46 196 276	54	855 487	46 438 422	59	787 092
Pologne	38 538 447	51	755 656	37 967 209	52	730 139
Roumanie	21 355 849	32	667 370	19 759 968	33	598 787
Pays-Bas	16 730 348	26	643 475	17 235 349	29	594 322
Grèce	11 290 935	21	537 664	10 793 526	21	513 977
Belgique	11 041 266	21	525 775	11 289 853	21	537 612
Portugal	10 541 840	21	501 992	10 341 330	21	492 444
Rép. tchèque	10 505 445	21	500 259	10 445 783	21	497 418
Hongrie	9 957 731	21	474 178	9 830 485	21	468 118
Suède	9 482 855	19	499 098	9 998 000	21	476 095
Autriche	8 443 018	19	444 369	8 711 500	19	458 500
Bulgarie	7 327 224	17	431 013	7 153 784	17	420 811
Danemark	5 580 516	13	429 270	5 700 917	14	407 208
Slovaquie	5 404 322	13	415 717	5 407 910	14	386 279
Finlande	5 401 267	13	415 482	5 465 408	14	390 386
Irlande	4 582 769	11	416 615	4 664 156	13	358 781
Croatie	4 398 150	11	399 832	4 190 669	12	349 222
Lituanie	3 007 758	11	273 433	2 888 558	11	262 596
Slovénie	2 055 496	8	256 937	2 064 188	8	258 024
Lettonie	2 041 763	8	255 220	1 968 957	8	246 120
Estonie	1 339 662	6	223 277	1 315 944	7	187 992
Chypre	862 011	6	143 669	848 319	6	141 387
Luxembourg	524 853	6	87 476	576 249	6	96 042
Malte	416 110	6	69 352	434 403	6	72 401
TOTAL	508 077 880	751	676 535	445 519 516	705	631 943

II) L'arrêt de la Cour constitutionnelle fédérale d'Allemagne.

La question de la répartition des sièges n'est pas sans incidence sur la légitimité démocratique de l'Union européenne. En France, le Conseil constitutionnel ne s'est jamais prononcé sur cet aspect. Par contre, dans son arrêt du 30 juin 2009, la Cour constitutionnelle allemande a évoqué la compatibilité des traités européens avec la Loi fondamentale allemande (équivalent de notre Constitution). Selon cet arrêt, le Parlement européen n'est pas représentatif d'un peuple souverain car les inégalités de représentation y sont excessives et violent le principe de l'égalité de vote.

La cour admet que les traités sont compatibles avec la Loi fondamentale allemande, mais elle émet des réserves sur l'objectif affiché d'une « Union sans cesse plus étroite » susceptible d'évoluer vers un État fédéral. Elle insiste sur le fait que seuls les peuples directement consultés peuvent disposer de la souveraineté de leur État. Sans la volonté expresse des peuples, les instances élues n'ont aucune compétence pour délégitimer l'espace constitutionnel de leur État (point 347 de l'arrêt).

Le Parlement européen ne peut, dans ce cadre, être considéré comme représentant un peuple souverain. Il représente des peuples selon des contingents nationaux de députés, et ne constitue pas un corps de représentation des citoyens de l'Union pris comme une unité indivisible au sens du principe d'égalité électorale (point 280). Sa composition ne garantit pas que la majorité des votes exprimés soit équivalente à une majorité des citoyens de l'Union. Les inégalités de représentation y sont, en effet, considérables et il est possible qu'une minorité de citoyens dispose d'une majorité de députés et agisse contre la volonté politique de la majorité des citoyens de l'Union. Dans ces conditions, **la loi électorale pour le Parlement européen ne respecte pas l'égalité de vote et apparaît insuffisamment démocratique.**

Le scrutin à la proportionnelle doit, en principe, permettre de garantir l'égalité des suffrages. Reste que, comme le relève la Cour, cette garantie manque dès qu'un système comporte, dans une mesure non négligeable, un contingentement des sièges (point 281). La Cour insiste ainsi sur le fait que le principe démocratique fondamental d'égalité entre les citoyens (« un homme, une voix ») n'est valable qu'au sein d'un même peuple, pas dans un organe supranational, qui reste une représentation de peuples liés les uns aux autres par des traités (point 279). **Selon la cour, le Parlement européen n'a donc pas de légitimité politique propre.**

III) Pour une répartition démocratique et proportionnelle des sièges.

À l'évidence, le traité de Lisbonne fixe un cadre de répartition des sièges qui est totalement incompatible avec une représentation démocratique, c'est-à-dire avec le principe fondamental de l'égalité de vote (un homme, une voix). En elle-même, la répartition entre les États, selon une proportionnelle dégressive, est déjà une atteinte grave au principe d'égalité. Pire encore, la dégressivité très forte qui caractérise les modalités de mise en œuvre aboutit à une situation caricaturale.

Enfin, comble de l'aberration démocratique, chaque État membre doit avoir au moins six députés européens, quelle que soit sa population. Il est certes normal que chaque pays ait au moins un député européen mais il n'y a aucune raison pour qu'il en ait au moins six. C'est aussi ridicule que si, en France, la loi électorale imposait un minimum de six députés dans chaque département, quelle que soit sa population.

À très juste titre, la Cour allemande a constaté que le principe démocratique fondamental d'égalité entre les citoyens n'est pas respecté et que « *le Parlement européen n'a donc pas de légitimité politique propre* ».

Cette situation est particulièrement choquante lorsque l'Union européenne décide d'intervenir dans un domaine de compétence partagé avec les États. Une telle décision emporte en effet dessaisissement de ces derniers, puisque l'article 2 du traité sur le fonctionnement de l'UE, dit traité de Rome, les relègue au rang de législateur subsidiaire en prévoyant que « *Les États membres exercent leur compétence dans la mesure où l'Union n'a pas exercé la sienne* ».

En d'autres termes, une législation adoptée au niveau de l'Union entraîne au profit de celle-ci un auto-transfert de compétence dans le domaine concerné. Ce transfert est irréversible, sauf à ce que l'UE décide elle-même d'y renoncer, puisque le même article prend soin d'ajouter que « *Les États membres exercent à nouveau leur compétence dans la mesure où l'Union a décidé de cesser d'exercer la sienne* ».

Qui plus est, le champ de ces auto-transferts potentiels est quasiment infini. L'article 4 du traité de Rome dresse en effet une liste des « *principaux domaines* » concernés, soulignant en cela son caractère non exhaustif malgré le nombre desdits domaines et la généralité des

termes employés pour les énumérer : le marché intérieur, la politique sociale, l'agriculture, l'environnement, la protection des consommateurs, les transports, l'espace de liberté...

Dans tous ces domaines, et dans d'autres, des États, prétendument souverains, peuvent, du jour au lendemain, se voir dessaisis de leurs compétences par une législation européenne adoptée malgré leur opposition puisque ce n'est que très exceptionnellement que son adoption par le Conseil européen, en principe co-législateur avec le Parlement européen, est soumise à un accord unanime. Dans ces conditions, la moindre des choses serait que le Parlement européen, dont le vote peut conduire à ce dessaisissement, dispose d'une légitimité démocratique incontestable. C'est à l'évidence incompatible avec les disparités constatées dans la représentation des citoyens des différents États membres.

C'est pourquoi, tant que l'égalité de représentation entre les citoyens français et les citoyens des autres pays européens n'est pas garantie, il convient de bloquer tout nouveau transfert de compétence au profit de l'Union européenne. Tel est l'objet de la présente proposition de loi constitutionnelle.

**Proposition de loi constitutionnelle tendant à subordonner
tout nouveau transfert de compétence au profit de l'Union européenne
à l'instauration d'une répartition démocratique des sièges entre
les États membres**

Article unique

- ① I. – L'article 88-1 de la Constitution est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ② « Tout transfert de nouvelles compétences en vertu des traités mentionnés au premier alinéa du présent article est conditionné à une composition du Parlement européen garantissant aux citoyens de chaque État membre une représentation sensiblement proportionnelle à la population concernée. »
- ③ II. – Le I est applicable à compter de la promulgation de la présente loi constitutionnelle.