PARLEMENT EUROPEEN

2004 *2009*

Document de séance

A6-0351/2007

3.10.2007

RAPPORT

sur la composition du Parlement européen
(2007/2169(INI))

Commission des affaires constitutionnelles

Rapporteurs: Alain Lamassoure, Adrian Severin

PR_INI

SOMMAIRE

Page

PROPOSITION DE RESOLUTION DU PARLEMENT EUROPEEN 3

ANNEXE 8

EXPOSÉ DES MOTIFS 11

RÉSULTAT DU VOTE FINAL EN COMMISSION 22

PROPOSITION DE RESOLUTION DU PARLEMENT EUROPEEN

sur la composition du Parlement européen
(2007/2169(INI))

Le Parlement européen,

– vu sa résolution du 11 juillet 2007 sur la convocation de la conférence intergouvernementale (CIG): avis du Parlement européen (article 48 du traité UE)[1],

– vu l'article I-20, paragraphe 2, du traité du 29 octobre 2004 établissant une Constitution pour l'Europe et le protocole 34 audit traité[2],

– vu les conclusions de la présidence du Conseil européen de Bruxelles des 21 et 22 juin 2007[3],

– vu l'article 1er, paragraphe 15, du projet de traité modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne (traité modificatif)[4],

– vu l'article 45 de son règlement,

– vu le rapport de la commission des affaires constitutionnelles (A6-0351/2007),

A. considérant que le Conseil européen des 21 et 22 juin 2007 a invité le Parlement européen à présenter d'ici à octobre 2007 un projet d'initiative relative à une décision sur la future composition du Parlement européen, ainsi qu'il est prévu au protocole 34, agréé lors de la conférence intergouvernementale de 2004,

B. considérant que la distribution des sièges pour la législature 2009-2014 est actuellement fixée à l'article 9, paragraphe 2, de l'acte du 25 avril 2005 relatif aux conditions d'adhésion à l'Union européenne de la République de Bulgarie et de la Roumanie et aux adaptions des traités sur lesquels est fondée l'Union européenne,

C. considérant que le projet de traité modificatif propose de modifier le traité sur l'Union européenne (nouvel article [9 A]) en envisageant une nouvelle procédure pour la définition de la composition du Parlement européen qui prévoit une limite globale de 750 sièges, avec un maximum par État membre de 96 et un minimum de 6, et le principe de "proportionnalité dégressive",

D. considérant que le principe de proportionnalité dégressive n'est pas défini dans le traité et qu'il doit être précisé de façon claire et objective, de façon à servir de ligne directrice à toute redistribution des sièges au Parlement européen,

E. considérant que, ainsi défini, le principe de proportionnalité dégressive, en tant que principe

[1]Textes adoptés de cette date, P6_TA(2007)0328.
[2] JO C 310 du 16.12.2004, p. 1.
[3] 11177/1/07 REV 1.
[4] CIG 1/07 du 23 juillet 2007.

consacré dans le droit primaire, servira de paramètre pour évaluer la conformité de la décision que les institutions compétentes seront amenées à prendre pour la fixation de la composition du Parlement européen,

F. considérant que toute violation de ce principe pourra même être sanctionnée par la Cour de justice,

G. considérant que, dans les circonstances actuelles, il est important de faire en sorte qu'aucun État membre ne se voie imposer des réductions supplémentaires de sièges par rapport à celles résultant du dernier élargissement,

H. considérant qu'il ne convient pas à ce stade de prendre en compte l'impact de futurs élargissements dont il n'est pas possible de préjuger et dont les conséquences pourront être dûment prises en considération dans les actes d'adhésion correspondants par un dépassement provisoire du plafond de 750 sièges, ainsi qu'il a été procédé lors du dernier élargissement,

I. considérant qu'un système clair, contrôlable et transparent doit pouvoir s'adapter aux évolutions des chiffres de la population des États membres sans nouvelles négociations de fond,

J. considérant qu'un système équitable, contrôlable et durable de répartition des sièges au Parlement européen sera nécessaire pour renforcer la légitimité démocratique de la représentation populaire et sera la condition pour que le Parlement européen assume son rôle et participe au processus d'élaboration de l'opinion et au processus législatif européen,

K. considérant que le nombre actuel de sièges au Parlement européen fait apparaître opportun et justifiable que celui à prévoir pour le Parlement qui sera élu en 2009 marque une transition de la situation actuelle à celle qui résultera d'un régime plus stable fondé sur la proportionnalité dégressive,

1. partage la volonté du Conseil européen de parvenir dès maintenant à un accord politique permettant d'adapter la composition du Parlement européen conformément à la lettre et à l'esprit du nouveau traité, et de formaliser cet accord immédiatement après l'entrée en vigueur du nouveau traité en temps utile avant les élections au Parlement européen de 2009;

2. considère que la définition d'une nouvelle composition du Parlement européen, plus proche de la réalité démographique et reflétant d'une meilleure manière la citoyenneté européenne, renforcera la légitimité démocratique du Parlement européen au moment où il devra exercer les compétences accrues qui lui seront confiées par le nouveau traité;

3. constate que la composition du Parlement européen telle que prévue dans l'acte d'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie devra de toute façon être modifiée immédiatement après l'entrée en vigueur du traité modificatif;

4. constate que l'article [9 A] du traité sur l'Union européenne tel qu'il est repris dans le projet de traité modificatif fixe un cadre comportant un plafond global de 750, un maximum de 96 pour l'État membre le plus peuplé et un minimum de 6 pour l'État le moins peuplé, et qu'il pose le principe de la représentation des citoyens européens selon une proportionnalité

dégressive, sans définir celle-ci de manière plus précise;

5. observe que le cadre de l'article [9 A] précité permet de conjuguer le principe d'efficacité, en plafonnant le nombre des députés à un niveau encore compatible avec le rôle d'une assemblée législative, le principe de pluralité, en permettant pour chaque État membre que l'éventail des principales orientations politiques, notamment la majorité et l'opposition, soit représenté, et le principe de solidarité, par lequel les États plus peuplés acceptent d'être sous-représentés pour permettre une meilleure représentation des États moins peuplés;

6. considère que le principe de proportionnalité dégressive signifie que le ratio entre la population et le nombre de sièges de chaque État membre doit varier en fonction de leur population respective, de façon à ce que chaque député d'un État membre plus peuplé représente plus de citoyens que chaque député d'un État membre moins peuplé et inversement, mais aussi qu'aucun État membre moins peuplé n'ait plus de sièges qu'un État plus peuplé;

7. souligne, en l'état actuel de l'harmonisation insuffisante du concept de citoyenneté entre les États membres, qu'il convient de se référer, s'agissant de la population de chaque État membre, aux chiffres fournis par l'Office statistique de l'Union européenne (Eurostat), qui sont ceux retenus par le Conseil de l'Union européenne lorsqu'il est amené à devoir vérifier, dans le cas de la prise d'une décision à la majorité qualifiée, le pourcentage de la population totale de l'Union;

8. estime opportun de ne proposer pour aucun État membre, en ce moment du processus de l'intégration européenne, une réduction du nombre de ses sièges par rapport à ceux attribués par le traité d'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie, abstraction faite de la réduction, découlant du mandat relatif au traité modificatif, du nombre de sièges de l'Allemagne, État membre le plus peuplé, de 99 à 96;

9. considère par ailleurs que, dans les conditions actuelles, il n'y a pas lieu de réduire le nombre de sièges au Parlement européen et, partant, la représentation des citoyens européens en prévision des élargissements à venir, dont la date n'est pas encore prévisible;

10. propose par conséquent de répartir les sièges du futur Parlement européen sur la base de 750 députés, et estime que les adhésions futures pourront donner lieu à un dépassement provisoire de ce plafond, jusqu'à la fin de la législature, ainsi qu'il a été procédé pour la Bulgarie et la Roumanie, suivi d'une révision globale de la répartition des sièges pour les élections au Parlement européen suivant l'élargissement;

11. rappelle que le non-respect du principe de proportionnalité dégressive ainsi définie pourrait à l'avenir être sanctionné par la Cour de justice, une fois que l'acte définissant la composition du Parlement européen deviendra un acte de droit dérivé qui doit respecter les limites et principes fixés dans le traité;

12. demande à la Conférence intergouvernementale de reprendre dans une déclaration - à joindre à l'acte final de ladite Conférence - sur l'article [9 A], paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne tel qu'il est repris dans le projet de traité modificatif, le projet ci-joint de décision du Conseil européen sur la composition du Parlement européen, étant entendu que son adoption formelle conformément à la procédure prévue à l'article [9 A], paragraphe 2,

précité, aura lieu immédiatement après l'entrée en vigueur du traité modificatif; s'engage, en ce qui le concerne, à faire diligence dès l'entrée en vigueur du traité modificatif; invite le Conseil européen à mettre en œuvre la déclaration mentionnée plus haut dès que le traité modificatif entrera en vigueur et conformément à ses dispositions, afin de permettre aux États membres de prendre les dispositions internes nécessaires en temps utile pour l'organisation des élections au Parlement européen pour la législature 2009-2014;

13. insiste pour que la révision prévue à l'article 3 du projet de décision précité du Conseil européen soit mise à profit pour étudier la possibilité technique et politique de remplacer la prise en compte du nombre d'habitants, tel qu'il est établi annuellement par l'Office statistique de l'Union européenne (Eurostat), par celle du nombre de citoyens européens;

14. attire l'attention sur le lien politique qui existe entre la nouvelle répartition des sièges proposée sur la base du principe de proportionnalité dégressive et l'ensemble du train de réformes relatives aux institutions de l'Union, en particulier le principe de double majorité pour la détermination de la majorité au Conseil (article [9 C], paragraphe 4, du traité sur l'Union européenne tel qu'il est repris dans le projet de traité modificatif) et la composition de la Commission (article [9 D], paragraphe 5, du traité mentionné ci-dessus) et souligne combien il importe que ce train de réformes soit cohérent tout en reconnaissant dans le même temps la nature juridique spécifique de chaque institution; convient que, si la réforme du vote à la majorité au Conseil et de la composition de la Commission ne doivent entrer en vigueur qu'en 2014, la nouvelle répartition des sièges au Parlement européen devrait prendre effet dès 2009; se réserve toutefois le droit de n'envisager l'approbation de la décision du Conseil européen conformément à l'article [9 A] du traité sur l'Union européenne concernant la nouvelle répartition des sièges au Parlement européen qu'à la lumière des réformes des institutions de l'Union telles qu'elles seront formulées dans le traité modificatif;

15. est conscient du fait que la composition du Parlement européen ainsi proposée est une application objective des dispositions prévues par le projet du traité modificatif, mais imposera à l'avenir un effort d'adaptation pour faire face aux défis nouveaux qui se poseront à long terme, notamment lors des futures adhésions; considère que, dans le contexte de cette future réforme, il conviendrait en tout état de cause de rectifier de possibles inégalités de traitement qui s'expliquent par des raisons historiques;

16. propose au Conseil européen d'examiner en temps utile avant chaque nouvelle élection au Parlement européen, conjointement avec le Parlement européen, les chiffres de la population à l'effet de fixer la base de calcul;

17. se propose à cet égard d'étudier la possibilité d'élire une partie des députés européens sur des listes transnationales; considère que cela contribuerait à donner une vraie dimension européenne au débat électoral, notamment en confiant un rôle central aux partis politiques européens;

18. réaffirme que la présente proposition est étroitement liée à l'entrée en vigueur du traité modificatif; considère que, au cas où la ratification de ce dernier ne pourrait être menée à bien avant les élections au Parlement européen de 2009, la répartition des sièges prévue dans les traités en vigueur devrait continuer de s'appliquer;

19. demande à son Président de transmettre la présente résolution et le rapport précité de sa commission des affaires constitutionnelles à la conférence intergouvernementale, au Conseil européen, au Conseil et à la Commission, ainsi qu'aux gouvernements et aux parlements des pays candidats à l'adhésion.

ANNEXE

Projet de décision du Conseil européen fixant la composition du Parlement européen

LE CONSEIL EUROPÉEN,

vu l'article [9 A], paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne,

vu l'initiative du Parlement européen,

vu l'approbation du Parlement européen,

considérant ce qui suit:

(1) Il convient d'adopter dans les meilleurs délais la décision prévue à l'article [9 A], paragraphe 2, deuxième alinéa, du traité sur l'Union européenne, afin de permettre aux États membres de prendre les dispositions internes nécessaires pour l'organisation des élections au Parlement européen pour la législature 2009-2014.

(2) Cette décision doit respecter les critères définis au paragraphe 2, premier alinéa, du même article, à savoir un nombre total de représentants des citoyens de l'Union ne dépassant pas sept cent cinquante membres, cette représentation étant assurée de façon dégressivement proportionnelle, avec un seuil minimum de six membres par État membre, aucun État membre ne se voyant attribuer plus de quatre-vingt-seize sièges.

(3) Il convient de ne pas prendre en compte à ce stade l'impact de possibles futurs élargissements, qui pourra se traduire dans les actes d'adhésion correspondants par un dépassement provisoire du plafond de sept cent cinquante, ainsi qu'il a été procédé lors de l'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie à l'Union européenne,

DÉCIDE:

Article premier

Le principe de proportionnalité dégressive, prévu à l'article [9 A] du traité sur l'Union européenne, s'applique de la manière suivante:

- les chiffres minimum et maximum fixés par le traité doivent être pleinement utilisés pour que l'éventail des sièges au Parlement européen soit le moins éloigné possible de l'éventail des populations des Etats membres;

- plus un pays est peuplé, plus il a droit à un nombre de sièges élevé;

- plus un pays est peuplé, plus le nombre d'habitants que chacun de ses députés européens représente est élevé.

Article 2

En application de l'article 1er, le nombre des représentants au Parlement européen élus dans chaque État membre est fixé ainsi qu'il suit, avec effet à partir du début de la législature 2009-2014:

Belgique	22
Bulgarie	18
République tchèque	22
Danemark	13
Allemagne	96
Estonie	6
Grèce	22
Espagne	54
France	74
Irlande	12
Italie	72
Chypre	6
Lettonie	9
Lituanie	12
Luxembourg	6
Hongrie	22
Malte	6
Pays-Bas	26
Autriche	19
Pologne	51
Portugal	22
Roumanie	33
Slovénie	8
Slovaquie	13
Finlande	13
Suède	20
Royaume-Uni	73

Article 3

La présente décision sera révisée suffisamment longtemps avant le début de la législature 2014-2019 dans le but de permettre à l'avenir avant chaque nouvelle élection au Parlement européen de réallouer les sièges entre les États membres d'une manière objective, basée sur le principe de proportionnalité dégressive défini à l'article 1er, compte tenu de l'augmentation éventuelle de leur nombre et des évolutions démographiques dûment constatées.

Article 4

La présente décision entre en vigueur le jour de sa publication au Journal officiel de l'Union européenne.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil européen
Le président

EXPOSÉ DES MOTIFS

I - Rappel historique

Depuis 1979, les députés au Parlement européen (MPE) sont élus au suffrage universel direct et au scrutin secret par les citoyens des États membres (EM), suite au Conseil européen de Bruxelles des 12-13 juillet 1976 qui a fixé les quotas de représentation pour chaque État membre: 81 représentants pour chacun des grands pays (France, République fédérale d'Allemagne, Italie et Royaume-Uni) et, pour les moins grands pays, un nombre de représentants proportionnel à leur population, mais supérieur à leur proportion dans la population de la Communauté économique européenne de l'époque (25 pour les Pays-Bas, 24 pour la Belgique, 16 pour le Danemark, 15 pour l'Irlande et 6 pour le Luxembourg).

Après l'adhésion de la Grèce en 1981 et de l'Espagne et du Portugal en 1986, de nouveaux sièges ont été attribués à chacun de ces pays en plus de ceux des MPE existants, conformément aux mêmes principes initiaux (24 sièges chacun pour la Grèce et le Portugal, tandis que l'Espagne se voyait attribuer 60 sièges).

Le Conseil européen d'Édimbourg des 11-12 décembre 1992 a adopté une nouvelle composition du Parlement européen sur la base d'une proposition du Parlement[1] tenant compte de l'unification de l'Allemagne. Elle accordait 18 sièges supplémentaires à la République fédérale d'Allemagne, mais également six sièges supplémentaires à la France, à l'Italie, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni, quatre à l'Espagne, un à la Belgique, à la Grèce et au Portugal, en tenant déjà compte de la prochaine adhésion de certains pays de l'AELE. La proposition du Parlement européen était, là encore, basée sur le principe de la proportionnalité dégressive. La même formule a été appliquée pour déterminer le nombre de députés devant représenter l'Autriche, la Finlande et la Suède (respectivement 21, 16 et 22 sièges), bien qu'une légère modification ait été apportée au nombre qui aurait résulté d'une application stricte de la formule.

La répartition des sièges par État membre proposée par le Parlement européen était basée sur la formule suivante: six sièges à attribuer à chaque État membre indépendamment de son nombre d'habitants, plus un siège supplémentaire par 500 000 habitants pour la tranche de population entre un et 25 millions, un siège supplémentaire par million d'habitants pour la tranche de population entre 25 et 60 millions et, au-delà de 60 millions d'habitants, un siège supplémentaire tous les deux millions. Toutefois, cette formule n'a pas été appliquée à la lettre.

Le traité d'Amsterdam, qui a consacré cette formule, lui donnant ainsi une dimension institutionnelle, a également introduit le principe de l'efficacité en limitant le nombre total de MPE à 700. Lors des négociations du traité de Nice, après le processus d'élargissement, ce chiffre a été modifié et porté à 732 députés. Au cours de ces mêmes négociations, une correction au prorata a été adoptée de manière à ce que le nombre total de députés reste constant. Ainsi, différents États membres ont renoncé à certains de leur sièges (10 pour l'Espagne, 9 pour la France, l'Italie et le Royaume-Uni, 4 pour les Pays-Bas, 3 pour l'Autriche et la Suède, 2 pour le

[1] Résolution du 10.6.1992 sur la procédure électorale uniforme: système de répartition du nombre des membres du Parlement européen, JO C 176 du 13.7.1992, p. 72 (rapport De Gucht).

Danemark, la Finlande et l'Irlande, 1 pour la Belgique, la Grèce et le Portugal) de manière à garantir une composition équilibrée et efficace après l'élargissement à l'est.

II - État actuel de la question

1. Le cadre institutionnel de l'Union européenne prévoit que les principaux décideurs politiques sont le Parlement européen et le Conseil. Le Conseil est l'organe qui représente les États membres. Le Parlement européen est l'organe qui représente les citoyens. Ceci est devenu particulièrement évident à partir de 1979, date depuis laquelle le Parlement est élu directement par les citoyens de chaque État membre.

2. Toutefois, bien que le Parlement européen soit la «chambre des citoyens», sa composition est conçue de telle manière qu'elle n'est pas - et n'a jamais été depuis le début – «proportionnelle» au nombre des habitants de chaque État membre, comme on pourrait s'y attendre. Ceci a pour conséquence que tous les MPE ne représentent pas le même nombre d'habitants, contrairement à ce à quoi l'on s'attendrait de la part de l'organe représentant les citoyens. En conséquence, les votes des citoyens des différents États membres n'ont pas un poids identique, loin de là.

3. Dans une certaine mesure, cette situation plutôt étrange du point de vue de la démocratie peut se comprendre si l'on considère la réalité complexe du système politique de l'Union:

   – les différences énormes de population entre les États membres (pour citer quelques exemples: la population de l'Allemagne est environ 205 fois plus nombreuse que celle de Malte, les Pays-Bas représentent plus de 21 fois la population de Chypre, les Espagnols sont plus de 4 fois plus nombreux que les Portugais), le fait que la représentation des principales familles politiques dans chaque pays, au moins la majorité et l'opposition, doit être garantie, la nécessité de maintenir le nombre global de MPE dans des limites raisonnables pour garantir l'efficacité de l'institution, sont autant d'éléments qui plaident tous en faveur d'une certaine «flexibilité» dans l'application du principe de proportionnalité;

   – de plus, il ne faut pas oublier la spécificité des arrangements politiques sur lesquels repose l'Union. En fait, si le Conseil est l'institution où les États membres en tant que tels sont représentés, tous les États membres ne pèsent pas du même poids dans la procédure de décision, sauf lorsque les décisions du Conseil sont prises à l'unanimité (ce qui tend de plus en plus à devenir l'exception). En effet, en cas d'application de la majorité qualifiée, il y a toujours eu un système de pondération des votes tenant plus ou moins compte des différences de population entre États membres. Dans une certaine mesure, ceci est encore accentué par le projet de réforme du traité (exactement comme dans le traité constitutionnel), avec la reconnaissance du critère de la taille de la population comme l'un des critères de la «double majorité» sur la base de laquelle est calculée la «majorité qualifiée». On pourrait penser que si le système actuel évoluait dans le sens d'une plus grande parité du poids des États membres au Conseil, il serait alors possible de tenir compte plus précisément de la taille de la population en ce qui concerne la composition du Parlement. Mais nous ne voyons aucun signe d'une telle évolution dans un proche avenir.

4. C'est justement le fait que le nouveau système de majorité qualifiée (double majorité) implique une prise en considération renforcée du critère de la population qui a conduit la Conférence intergouvernementale de 2004 à prévoir que la composition du PE devait être révisée en fonction de la nouvelle procédure, dans les limites et suivant les principes spécifiques qu'elle a établis, et ce, en temps utile pour l'entrée en vigueur du nouveau système de vote au Conseil, prévue alors pour 2009[1].

   Comme on le sait, le traité constitutionnel n'est pas entré en vigueur. Or, le projet de révision des traités en cours de discussion prévoit que le nouveau système de vote au Conseil n'entrera en vigueur qu'en 2014. Ceci pourrait inciter à prétendre que la nouvelle composition du PE ne devrait également entrer en vigueur qu'à cette date. Toutefois, le Conseil européen de juin dernier a expressément invité le Parlement à présenter sa proposition concernant la réallocation des sièges d'ici octobre prochain, probablement à cause d'une pression politique de la part de certains États membres particulièrement sensibles à cette question, qui exigent qu'un accord politique sur cette réallocation soit déjà conclu avant de donner leur consentement aux réformes générales contenues dans le nouveau traité.

   En tout état de cause, nous sommes convaincus que le Parlement devrait en effet répondre favorablement à la requête du Conseil, surtout parce que le nouveau le Parlement qui sera élu en 2009 devrait bénéficier des nouveaux pouvoirs, comme prévu dans le projet de révision des traités. Nous partons du principe que la requête du Conseil européen signifie que notre proposition constituera la base d'un accord politique qui, de toute manière, devra être traduit en décision formelle conformément à la nouvelle procédure, une fois que le traité modificatif aura été ratifié et qu'il sera entré en vigueur.

III –La situation juridique

5. La répartition des sièges au Parlement européen est une question très délicate du fait des sensibilités nationales. Toute proposition de révision de cette distribution devra tenir compte des dispositions juridiquement contraignantes établies dans les traités actuellement en vigueur et des innovations prévues dans le projet de révision des traités, être suffisamment proche du système actuel de manière à ne pas provoquer un bouleversement spectaculaire et s'appuyer fermement sur des principes, afin d'éviter les traditionnels marchandages fondés sur des intérêts purement nationaux.

6. Le cadre juridique de la composition du PE est assez complexe.

---

[1] Protocole 34 sur les dispositions transitoires relatives aux institutions et organes de l'Union. L'article 1, paragraphe 1, stipule*: «Suffisamment longtemps avant les élections parlementaires européennes de 2009, le Conseil européen adopte, conformément à l'article I-20, paragraphe 2, second alinéa, de la Constitution, une décision européenne fixant la composition du Parlement européen.»* L'article 2, paragraphe 1, stipule: *«Les dispositions de l'article I-25, paragraphes 1, 2 et 3, de la Constitution, relatives à la définition de la majorité qualifiée au Conseil européen et au Conseil, prennent effet le 1er novembre 2009, après la tenue des élections parlementaires européennes de 2009, conformément à l'article I-20, paragraphe 2, de la Constitution.»*

6.1. Jusqu'ici, la composition du Parlement et la répartition des sièges étaient directement fixées par le traité.

Le Parlement est actuellement composé de 785 députés, répartis conformément à l'article 190 du traité CE (tel qu'amendé par le traité de Nice) et à l'article 21 du protocole relatif aux conditions et modalités d'admission de la République de Bulgarie et de la Roumanie à l'Union européenne (annexé au traité du 25 avril 2005 concernant l'adhésion de la République de Bulgarie et de la Roumanie à l'Union européenne)[1].

6.2. Toutefois, pour les élections de 2009, la composition du Parlement sera différente, conformément aux règles déjà en vigueur qui ont été convenues et ratifiées par tous les États membres (article 9, paragraphe 2 de l'acte relatif aux conditions d'adhésion à l'Union européenne de la République de Bulgarie et de la Roumanie et aux adaptations des traités sur lesquels est fondée l'Union européenne (annexé au dit traité d'adhésion du 25 avril 2005))[2]. Ces règles prévoient un nombre global de 736 MPE, répartis entre les 27 États membres de telle sorte que tous les États membres à partir de la Lettonie (en termes de population), à l'exception de l'Allemagne, perdront plusieurs sièges (la perte maximale étant de six pour la France, le Royaume-Uni et l'Italie, et la perte minimale d'un siège pour tous les États membres compris entre la Suède et la Lettonie) par rapport à la situation actuelle. Seuls l'Allemagne, la Slovénie, l'Estonie, Chypre, le Luxembourg et Malte conserveront leur position actuelle[3].

Ceci est la situation juridique qui prévaudra de toute manière pour les élections de 2009 si le traité modificatif en cours de négociation n'entre pas en vigueur en temps utile.

6.3. Outre ce qui précède, nous devons examiner le projet de révision des traités, qui crée une nouvelle procédure de répartition des sièges au PE et introduit certaines règles spécifiques (identiques à celles prévues dans le traité constitutionnel), laquelle doit être prise en compte dans toute redistribution[4].

– En ce qui concerne la procédure, au lieu que la définition traditionnelle du nombre et de la répartition des sièges soit inscrite dans les traités, elle prévoit que ceux-ci sont fixés par une décision du Conseil européen, adoptée à l'unanimité, sur la base d'une initiative du Parlement européen et avec son approbation (article I-20 du TUE, paragraphe 2, deuxième alinéa). Ceci signifie, par conséquent, que la répartition des sièges deviendra une question de droit secondaire, dans les limites définies dans les traités, et qu'elle ne sera plus établie en droit primaire. Ceci signifie également qu'elle sera soumise à la juridiction de la Cour de justice au cas où les principes établis dans

[1] JO L 157 du 21.6.2005, p. 35.
[2] JO L 157du 21.6.2005, p. 206.
[3] Cf. tableau à l'annexe I (page 9), colonne «Nice» rév. (2) 2009-2014.
[4] Article I - 20, paragraphe 2:
2. «Le Parlement européen est composé de représentants des citoyens de l'Union. Leur nombre ne dépasse pas sept cent cinquante. 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 européenne fixant la composition du Parlement européen, dans le respect des principes visés au premier alinéa.»

les traités ne seraient pas mis en œuvre de manière appropriée.

– En ce qui concerne le fond, les limites et les principes suivants doivent être respectés (article I-20, paragraphe 2, premier alinéa):

  – le nombre total de représentants des citoyens de l'Union au Parlement est limité à 750 sièges;

  – aucun État membre ne peut se voir attribuer plus de 96 sièges (ce qui réduit légèrement le poids des grands pays, puisque le plafond actuel des sièges pour un État membre est de 99 dans le cas de l'Allemagne);

  – le seuil minimum de représentation est de six sièges par État membre (il est actuellement de cinq dans le cas de Malte).

– Dans ces limites, la répartition des sièges doit respecter le principe de «proportionnalité dégressive».

7. Toutefois, le projet de traité ne définit pas le contenu du principe de «proportionnalité dégressive» - qui est traditionnellement mentionné par la doctrine comme étant la ligne directrice en matière de répartition des sièges, bien que ce soit la première fois que ce principe serait expressément mentionné dans les traités.

IV- Suggestions d'orientation

8. Le projet de révision des traités réaffirme les limites établies dans le traité constitutionnel et souligne le principe de «proportionnalité dégressive». Il revient donc au Parlement de définir le contenu de ce principe de «proportionnalité dégressive»:

   – en théorie, les sièges peuvent être répartis entre les États membres sur une base strictement proportionnelle en fonction de la population. Toutefois, même si le principe de «proportionnalité dégressive» ne l'interdit pas, la commission des affaires constitutionnelles estime que cette option n'est pas réaliste à ce stade de l'intégration politique de l'Union;

   – une option consisterait à produire une version révisée de la formule sur laquelle était basée la décision de 1992, en maintenant le principe de la proportionnalité dégressive mais en partant d'un nombre minimum plus faible de députés et en attribuant moins de sièges par habitant et/ou en modifiant les tranches de population. Il est important de rappeler, toutefois, que l'élément de proportionnalité dégressive réduirait la représentation parlementaire des États membres les plus peuplés davantage encore que dans le passé, parce que la formule, même après avoir été modifiée, continuera à bénéficier aux autres pays, surtout à ceux qui sont moyennement peuplés;

   – une autre option consisterait à réduire de manière linéaire le nombre de sièges attribué par la formule utilisée jusqu'à ce jour. Un processus d'élargissement aurait alors la même incidence relative sur la répartition du nombre de députés. Le facteur de

réduction devrait être calculé à chaque nouvelle adhésion, en tant que fonction du ratio: limite de 750 députés, nombre total théorique de députés qui résulterait de l'application de la formule actuelle aux États membres actuels et aux pays en voie d'adhésion. Mais la commission des affaires constitutionnelles estime qu'aucune autre réduction du nombre de MPE d'aucun État membre ne devrait être envisagée pour le moment (cf. points 16 et 18 ci-après).

9. En essayant de donner un contenu opérationnel à la règle de proportionnalité dégressive, nous pourrions nous accorder sur les principes suivants:

   a) le principe d'efficacité - le PE ne pourrait pas fonctionner avec plus d'un certain nombre de députés (en conséquence, la limitation à 750 sièges est rationnelle);

   b) le principe de la représentation nationale et de la motivation des électeurs - chaque État membre devrait avoir un nombre minimal de sièges, afin d'envoyer au PE un nombre significatif de parlementaires représentant les principaux courants politiques nationaux, ce qui inciterait les citoyens nationaux à participer aux élections et, par conséquent, au processus démocratique de l'UE;

   c) le principe de la solidarité européenne - selon ce principe, les États plus peuplés acceptent d'avoir moins de sièges que ceux qu'ils se verraient attribuer par la stricte application de la proportionnalité intégrale, afin de permettre aux États moins peuplés de bénéficier d'une meilleure représentation que celle à laquelle ils auraient droit par l'application de la proportionnalité intégrale;

   d) le principe de la proportionnalité relative - plus l'État est grand et plus le ratio population / nombre de sièges est élevé, et plus l'État est petit plus le ratio est faible;

   e) le principe de la répartition équitable - aucun État n'aura plus de sièges qu'un État plus grand ou moins de sièges qu'un État plus petit;

   f) le principe de la flexibilité justifiée ou d'une proportionnalité / dégressivité directe et flexible - tout en respectant les autres principes, de légères modifications du nombre de sièges pourraient être convenues par le biais d'une procédure transparente visant à réduire au maximum les différences entre États en termes de population et en termes de sièges. Ceci devrait créer une courbe aussi linéaire que possible.

10. Dans ce contexte, vers quelle solution s'orienter? L'alternative idéale serait de s'entendre sur une formule mathématique incontestable de «proportionnalité dégressive» qui garantirait une solution non seulement pour la révision actuelle, mais pour les futurs élargissements ou les futures modifications dues à l'évolution de la démographie.

11. Toutefois, une analyse des différentes propositions en ce sens présentées dans le cadre du débat montre clairement que toute formule mathématique de proportionnalité dégressive est basée sur certaines hypothèses politiques préalables et aboutira, en fin de compte, à avantager certains groupes d'États membres. Par exemple, la méthode dite «parabolique» est très séduisante d'un point de vue logique, mais elle bénéficiera aux grands ou aux petits pays suivant que la courbe est plus concave ou plus convexe... En fait, ceci signifie qu'il

n'existe pas de solution mathématique impartiale, théorique, valable dans tous les cas, à un problème qui est avant tout politique.

12. Néanmoins, il est évident qu'il faut donner au principe de proportionnalité dégressive un minimum de contenu qui nous permette d'exclure certaines situations manifestement contraires à ce principe.

13. La manière la plus naturelle de définir ce contenu en termes neutres est basée sur le ratio entre le nombre d'habitants d'un État membre donné et le nombre de sièges alloués à cet État membre au Parlement européen. Si nous devions opter pour le principe de la proportionnalité intégrale, ce ratio devrait être le même (ou pratiquement le même) pour tous les États membres. Ceci signifie que, dans chaque État membre, un MPE devrait représenter plus ou moins le même nombre d'habitants (par exemple: en 2009, en admettant que la population des 27 États membres reste stable autour du chiffre actuel de 492 millions d'habitants et si le Parlement est composé de 750 MPE, chaque siège au Parlement européen devrait correspondre plus ou moins à 657 000 habitants). Le nombre de députés attribué à chaque pays serait alors assez facile à calculer.

14. Mais au lieu de la proportionnalité intégrale, c'est un concept de «proportionnalité dégressive» qui sera imposé par le traité modificatif. Par conséquent, il est juste de dire que le ratio devrait varier en fonction de l'importance de la population des différents États membres: plus un État membre compte d'habitants, plus le nombre d'habitants que chaque MPE représente doit être élevé; moins un État membre compte d'habitants, plus le nombre d'habitants que chaque MPE représente doit être faible.

15. De ce fait, il devient évident que si le ratio population/MPE d'un État membre peu peuplé est plus élevé (où même équivalent) au ratio d'un État membre plus peuplé, alors il y a clairement violation du principe de proportionnalité dégressive.

16. En effet, si on analyse la répartition qui s'appliquerait pour la période 2009/2014, en tenant déjà compte des changements inévitablement entraînés par le projet de révision des traités en cours de négociation (l'Allemagne perdant automatiquement trois sièges, passant de 99 à 96 sièges, et Malte en gagnant automatiquement un, passant de cinq à six sièges), on en conclut que, dans certains cas, cette règle n'est pas respectée[1].

17. Ces résultats sont confirmés si nous suivons une alternative d'approche montrant clairement la position relative de chaque État membre en ce qui concerne la relation entre sa population et sa représentation au Parlement européen: le ratio entre le pourcentage de sièges attribué à chaque État membre (en terme d'ensemble du nombre de sièges au Parlement) et le pourcentage de la population de chaque État membre (en termes d'ensemble de la population de l'Union). Pour que la «proportionnalité dégressive» soit respectée, alors ce ratio devrait être plus élevé pour les États membres moins peuplés que pour les États membres plus peuplés. Ce que nous pouvons en conclure, toutefois, c'est que cette règle est violée dans certains cas[2], qui correspondent exactement aux mêmes cas où nous pouvons voir que le ratio population/sièges fait apparaître une violation du principe de dégressivité.

[1] Cf. Annexes I et II, pages 9 et 10.
[2] Cf. Annexe III, page 11.

18. Toutefois, avant de suggérer une solution, nous devons décider si nous prenons déjà en compte d'éventuels futurs élargissements ou non.

    Puisqu'il n'est pas certain qu'une adhésion interviendra à très court terme, nous sommes d'avis que nous devrions trouver une solution pour la situation actuelle et agir comme toujours dans le cas de nouvelles adhésions, à savoir dépasser provisoirement la limite maximale et résoudre le problème pour l'avenir dans le cadre des négociations d'adhésion, conformément aux principes énoncés dans les traités et en respectant la future procédure.

19. Parallèlement, nous pourrions convenir de suivre, comme ligne directrice, le principe qu'en 2009 aucun État membre ne devrait subir, par rapport à sa représentation actuelle, d'autres pertes que celles résultant déjà du protocole relatif aux conditions et modalités d'adhésion de la République de Bulgarie et de la Roumanie à l'Union européenne.

20. L'application combinée de ces critères signifie que nous avons 16 «sièges libres» à redistribuer: 750-736 = 14 (différence entre le projet de révision des traités et le traité de Nice tel que révisé après l'élargissement à la Bulgarie et à la Roumanie), plus deux sièges résultant du fait que, suite au projet de réforme de traité l'Allemagne perdra automatiquement trois sièges et que Malte en gagnera un supplémentaire, ce qui donne 14+3-1= 16. En procédant à la redistribution de ces sièges, nous devons résoudre les situations identifiées comme étant des violations manifestes de toute logique de proportionnalité dégressive. Ce n'est que dans ces limites que d'autres critères d'équité ou de nature politique peuvent intervenir. La commission des affaires constitutionnelles estime que la proposition présentée reflète fidèlement ce raisonnement et constitue une solution sensée, équitable et équilibrée à un problème très complexe.

21. Ces critères pourraient, à l'avenir, être affinés, afin de se rapprocher plus encore d'une solution mieux conforme à ces principes. À ce moment-là, nous pourrions alors essayer de suivre de plus près des lignes directrices plus précises qui seraient appliquées lors des futurs élargissements, et ainsi éviter, ou réduire substantiellement, les traditionnels marchandages politiques basés sur des intérêts nationaux.

    De même conviendra-t-il, à l'occasion de la première révision du régime proposé, d'étudier la possibilité technique et politique de remplacer la prise en compte du nombre d'habitants, tel qu'il est établi annuellement par l'Office statistique de l'Union européenne (Eurostat), par celle du nombre de citoyens européens.

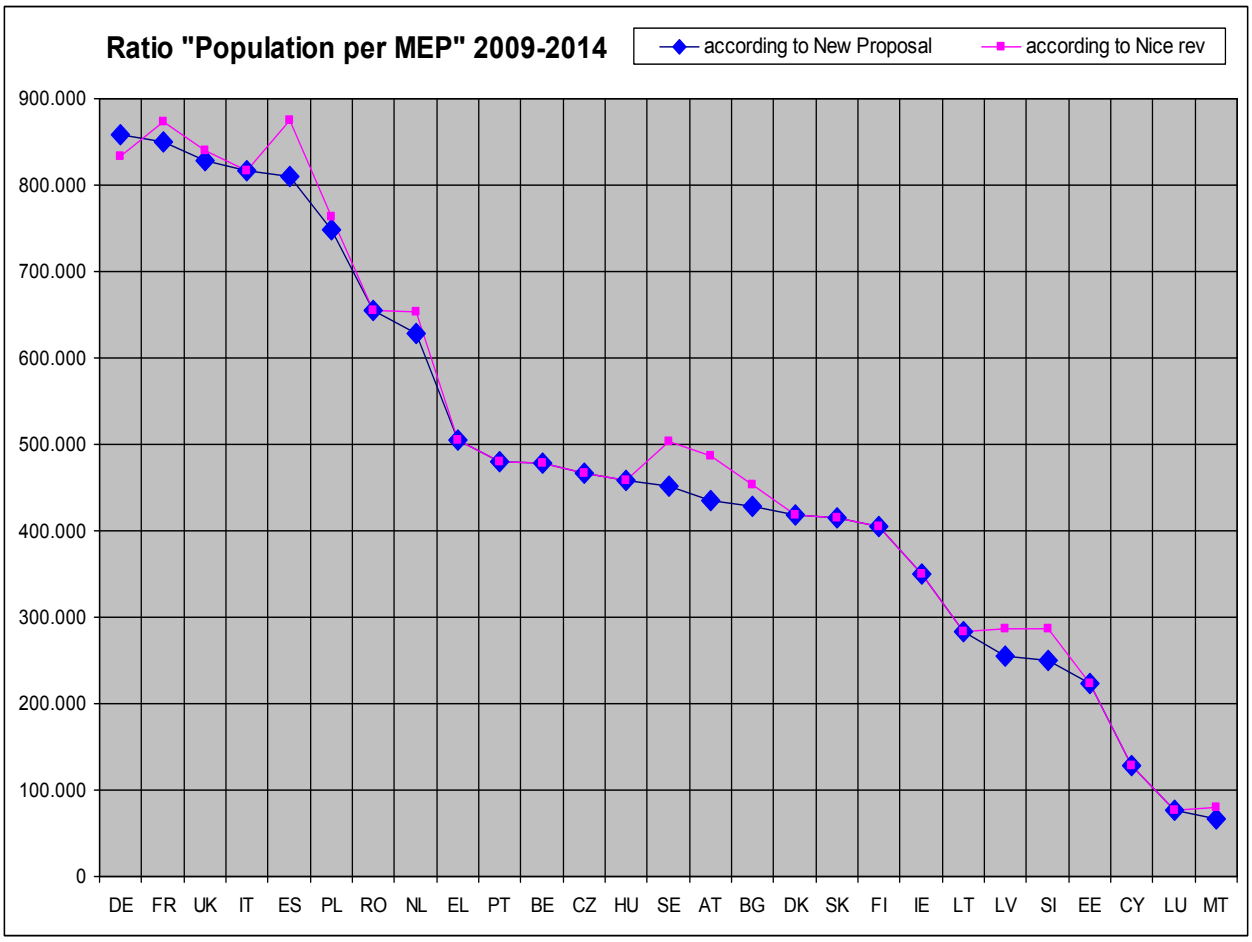
    Cette approche en deux volets permettra de faire face à l'urgence due à l'imminence des prochaines élections de 2009, mais, en même temps, au travers de la clause de révision insérée à cette fin dans la perspective des élections de 2014, rendra également possible de prendre en compte la mise en œuvre d'ici cette échéance du système de vote à la double majorité au Conseil. En fait, une révision plus approfondie de la répartition des sièges au Parlement, bien que souhaitable du point de vue de la légitimité démocratique, ne peut se faire que dans le contexte plus large d'une révision de l'équilibre global entre les institutions de l'Union.

ANNEXE 1

EM	Population (1) (en millions)	% de la popula-tion de l'UE-27	Sièges jus-qu'en 2009	«Nice» rév. (2) 2009-2014	«Nice» rév. - Ratio population/ MPE	«Nouvelle (3) 2009-2014 propo-sition rapp.	«Nouveau» - ratio population/ MPE	Propo-sition rapp (4) (effets)
DE	82,438	16,73%	99	99	832 707	*96*	*858 729*	*-3*
FR	62,886	12,76%	78	72	**873 417**	**74**	**849 811**	**+2**
UK	60,422	12,26%	78	72	**839 194**	**73**	**827 699**	**+1**
IT	58,752	11,92%	78	72	816 000	72	816 000	
ES	43,758	8,88%	54	50	**875 160**	**54**	**810 333**	**+4**
PL	38,157	7,74%	54	50	763 140	**51**	**748 176**	**+1**
RO	21,61	4,38%	35	33	654 848	33	654 848	
NL	16,334	3,31%	27	25	653 360	**26**	**628 231**	**+1**
EL	11,125	2,26%	24	22	505 682	22	505 682	
PT	10,57	2,14%	24	22	480 455	22	480 455	
BE	10,511	2,13%	24	22	477 773	22	477 773	
CZ	10,251	2,08%	24	22	465 955	22	465 955	
HU	10,077	2,04%	24	22	458 045	22	458 045	
SE	9,048	1,84%	19	18	**502 667**	**20**	**452 400**	**+2**
AT	8,266	1,68%	18	17	**486 235**	**19**	**435 053**	**+2**
BG	7,719	1,57%	18	17	454 059	**18**	**428 833**	**+1**
DK	5,428	1,10%	14	13	417 538	13	417 538	
SK	5,389	1,09%	14	13	414 538	13	414 538	
FI	5,256	1,07%	14	13	404 308	13	404 308	
IE	4,209	0,85%	13	12	350 750	12	350 750	
LT	3,403	0,69%	13	12	283 583	12	283 583	
LV	2,295	0,47%	9	8	**286 875**	**9**	**255 000**	**+1**
SL	2,003	0,41%	7	7	**286 142**	**8**	**250 375**	**+1**
EE	1,344	0,27%	6	6	224 000	6	224 000	
CY	0,766	0,16%	6	6	127 667	6	127 667	
LU	0,46	0,09%	6	6	76 667	6	76 667	
MT	0,404	0,08%	5	5	80 800	*6*	*67 333*	*+1*
	492,881	**100,00%**	**785**	**736**	**669 675**	**750**	**657 175**	

1) Chiffres de population tels que transmis officiellement le 7 novembre 2006 par la Commission au Conseil: voir doc. 15124/06 reprenant les chiffres tels que collectés par Eurostat.
2) «Nice» rév. Répartition des sièges conformément à l'art. 189 TCE tel que modifié par l'art. 9 de l'acte d'adhésion BG/RO.
3) «Nouvelle»: Nouvelle proposition sur la base de l'art. 9A du nouveau TUE (I-20). (4) Les nouveaux chiffres concernant l'Allemagne et Malte découlent automatiquement du projet de réforme des dispositions du traité.

ANNEXE 2



Titre:
Ratio «Population par MPE» 2009-2014
selon la nouvelle proposition
selon Nice révisé

ANNEXE 3[1]

Member State / État membre	Popula-tion (millions)	% of / de la population UE-27	«Nice» rev. 2009-2014	% MEPs	Ratio % MPE - % popu -lation	Proposal / Proposition rappor-teurs 2009-2014	% MEPs	Ratio % MPE- % population Proposal / Proposition rapporteurs
DE	82,438	16,73%	99	13,45%	0,77	*96*	12,80%	0,76
FR	62,886	12,76%	72	9,87%	**0,76**	**74**	9,87%	0,77
UK	60,422	12,26%	72	9,78%	0,79	**73**	9,37%	0,79
IT	58,752	11,92%	72	9;78%	0,82	72	9,60%	0,8
ES	43,758	8,88%	50	6,79%	**0,76**	**54**	7,20%	0,81
PL	38,157	7,74%	50	6,79%	0,87	**51**	6,80%	0,88
RO	21,61	4,38%	33	4,48%	1,02	33	4,40%	1
NL	16,334	3,31%	25	3,40%	1,02	**26**	3,47%	1,05
EL	11,125	2,26%	22	2,99%	1,31	22	2,93£	1,3
PT	10,57	2,14%	22	2,99%	1,39	22	2,93%	1,37
BE	10,511	2,13%	22	2,99%	1,39	22	2,93%	1,38
CZ	10,251	2,08%	22	2,99%	1,43	22	2,93%	1,41
HU	10,077	2,04%	22	2,99%	1,46	22	2,93%	1,44
SE	9,048	1,84%	18	2,45%	**1,32**	**20**	2,67%	1,45
AT	8,266	1,68%	17	2,31%	1,36	**19**	2,53%	1,51
BG	7,719	1,57%	17	2,31%	1,46	**18**	2,40%	1,53
DK	5,428	1,10%	13	1,77%	1,6	13	1,73%	1,57
SK	5,389	1,09%	13	1,77%	1,61	13	1,73%	1,59
FI	5,256	1,07%	13	1,63%	1,64	13	1,63%	1,62
IE	4,209	0,85%	12	1,63%	1,91	12	1,60%	1,88
LT	3,403	0,69%	12	1,09%	2,36	12	1,60%	2,32
LV	2,295	0,47%	8	0,95%	**2,29**	**9**	1,20%	2,55
SI	2,003	0,41%	7	0,82%	**2,31**	**8**	1,07%	2,61
EE	1,344	0,27%	6	0,82%	3	6	0,80%	2,96
CY	0,766	0,16%	6	0,82%	5,06	6	0,80%	5
LU	0,46	0,09%	6	0,82%	9	6	0,80%	8,9
MT	0,404	0,08%	5	0,68%	10,12	*6*	0,80%	10
EU/ UE-27	**492,881**	**100,00%**	**736**	100%		**750**	100%	

[1] Chiffres de population tels que transmis officiellement le 7 novembre 2006 par la Commission au Conseil: voir doc. 15124/06 reprenant les chiffres tels que collectés par Eurostat.

RÉSULTAT DU VOTE FINAL EN COMMISSION

Date de l'adoption	2.10.2007
Résultat du vote final	+: 17 –: 5 0: 3
Membres présents au moment du vote final	Jim Allister, Enrique Barón Crespo, Jens-Peter Bonde, Richard Corbett, Andrew Duff, Maria da Assunção Esteves, Ingo Friedrich, Bronisław Geremek, Genowefa Grabowska, Anneli Jäätteenmäki, Sylvia-Yvonne Kaufmann, Jo Leinen, Íñigo Méndez de Vigo, Rihards Pīks, Adrian Severin, József Szájer, Riccardo Ventre, Johannes Voggenhuber, Bernard Wojciechowski
Suppléant(s) présent(s) au moment du vote final	Elmar Brok, Carlos Carnero González, Klaus Hänsch, Alain Lamassoure, Stavros Lambrinidis, Gérard Onesta, Bernard Poignant, György Schöpflin, Kathy Sinnott, Alexander Stubb
Suppléant(s) (art. 178, par. 2) présent(s) au moment du vote final	Othmar Karas, Eoin Ryan, Rainer Wieland