



ENTRÉE EN FONCTION DES REPRÉSENTANTS AU PARLEMENT EUROPÉEN

Commission des lois

Rapport n° 498 (2018-2019) de M. Alain Richard,
déposé le 15 mai 2019

Réunie le 15 mai 2019, sous la présidence de **M. Philippe Bas**, la commission des lois a examiné le rapport de **M. Alain Richard** et établi son texte sur **le projet de loi n° 493 (2018-2019)** relatif à l'entrée en fonction des représentants au Parlement européen élus en France aux élections de 2019, adopté par l'Assemblée nationale le 13 mai 2019 après engagement de la procédure accélérée.

Suivant son rapporteur, la commission a adopté ce projet de loi sans modification afin de garantir le bon déroulement des prochaines élections européennes.

Les conséquences du Brexit sur la composition du Parlement européen

Une compétence de l'Union européenne

L'Union européenne est compétente pour fixer la composition du Parlement européen et la répartition des sièges entre les États membres, conformément à l'article 14 du traité sur l'Union européenne (TUE).

La répartition des sièges est actée par **le Conseil européen, à l'unanimité de ses membres et avec l'approbation du Parlement européen.**

Elle doit respecter **le principe de la proportionnalité dégressive**, qui avantage les États les moins peuplés par rapport aux États les plus peuplés. À titre d'exemple, un député européen élu à Malte représente 79 284 habitants, contre 862 420 habitants pour un député élu en Allemagne.

La répartition des sièges au Parlement européen est définie avant chaque législature, en fonction des évolutions démographiques mais également des compromis politiques entre les États membres. D'une législature à l'autre, le Conseil européen est libre de modifier la formule de répartition qu'il utilise.

Le Brexit, une opportunité pour rééquilibrer la répartition des sièges au Parlement européen

La répartition des sièges au Parlement européen pour la **législature 2014-2019** a été déterminée en 2013.

Elle présente des déséquilibres majeurs, qui ne sont pas tous causés par l'application de la proportionnalité dégressive.

Avec 74 sièges, la France est sous-représentée par rapport à l'Allemagne, dont la population stagne depuis le début des années 2000 : un député européen élu en France représente 904 408 citoyens, contre 862 420 citoyens pour un député européen élu en Allemagne.

Le 29 mars 2017, le Royaume-Uni a notifié son intention de quitter l'Union européenne, en application de l'article 50 du traité sur l'Union européenne (TUE). Initialement, il devait se retirer le 29 mars 2019, soit deux mois avant les prochaines élections européennes.

Le Brexit a constitué une opportunité pour rééquilibrer la répartition des sièges au sein du Parlement européen. Le Conseil européen a ainsi accordé cinq sièges supplémentaires à la France, pour un total de 79 représentants.

Le report du Brexit, un nouveau défi pour l'Union européenne

Le Royaume-Uni appartient toujours à l'Union européenne : **faute d'accord politique, le délai du Brexit a été prolongé jusqu'au 31 octobre 2019.**

De manière paradoxale, les Britanniques participeront donc aux prochaines élections européennes.

Brexit : les principales étapes de la négociation

– 23 juin 2016 : consultés par référendum, 51,89 % des Britanniques s'expriment en faveur du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne ;

– 29 mars 2017 : le Royaume-Uni notifie son intention de quitter l'Union européenne. Conformément à l'article 50 du traité sur l'Union européenne, les négociations peuvent durer jusqu'à deux ans, sauf si les États membres décident à l'unanimité de les prolonger ;

– 13 novembre 2018 : un accord de retrait est conclu entre le gouvernement britannique et l'Union européenne, auquel est annexée une déclaration politique relative aux relations futures entre les parties ;

– 29 mars 2019 : la Chambre des communes rejette une troisième fois l'accord de retrait ;

– 10 avril 2019 : les États membres prorogent le délai de mise en œuvre du *Brexit* jusqu'au 31 octobre 2019.

Dans sa décision du 28 juin 2018, le Conseil européen a anticipé cette situation en prévoyant que la répartition actuelle des sièges au Parlement européen serait maintenue jusqu'au retrait du Royaume-Uni.

Jusqu'au Brexit, la France disposera donc de la même représentation qu'aujourd'hui, avec 74 représentants au Parlement européen. Passée cette date, elle en comptera 79.

Le projet de loi : prendre acte du report du Brexit dans l'optique des prochaines élections européennes

Le Conseil européen n'a toutefois pas explicité la situation juridique des députés européens supplémentaires, conduisant plusieurs États membres, dont récemment l'Espagne, l'Irlande et l'Italie, à prendre les dispositions nécessaires en droit interne.

Dans ce contexte, le projet de loi poursuit deux objectifs.

En premier lieu, il s'agit de sécuriser le mode de désignation des cinq députés européens supplémentaires, dont l'élection sera proclamée dès le 30 mai 2019 mais qui n'entreront en fonction qu'après le *Brexit*.

Mode d'attribution des cinq sièges supplémentaires de représentants français au Parlement européen

La répartition des cinq sièges supplémentaires au Parlement européen s'organiserait en **trois étapes** :

– **dans un premier temps, 79 sièges seraient répartis entre les listes de candidats**, selon la règle de la plus forte moyenne prévue à l'article 3 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen. Si plusieurs listes obtenaient la même moyenne pour l'attribution du dernier siège, celui-ci reviendrait à la liste ayant recueilli le plus grand nombre de suffrages et, en cas d'égalité, à celle dont la moyenne d'âge est la moins élevée ;

– **dans un deuxième temps, 74 sièges seraient répartis entre les listes de candidats**, selon les mêmes modalités. Les candidats correspondants siègeraient au Parlement européen dès le début de la législature 2019-2024 ;

– **dans un troisième temps, les cinq sièges supplémentaires seraient attribués en faisant la différence entre la répartition à 74 sièges, d'une part, et celle à 79 sièges, d'autre part**. Les candidats correspondants entreraient au Parlement européen à compter du retrait du Royaume-Uni.

L'élection des députés européens supplémentaires serait proclamée par la **commission nationale de recensement des votes**, composée de cinq membres indépendants.

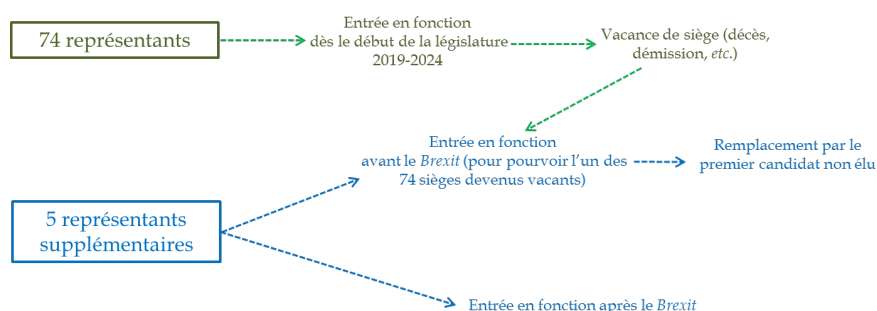
En second lieu, le projet de loi vise à préciser le statut juridique des cinq députés européens supplémentaires, qui entreraient au Parlement européen à compter du retrait du Royaume-Uni.

Dans l'attente de leur entrée en fonction, ces cinq députés européens seraient assimilés à des **suivants de liste**, ce qui impliquerait deux conséquences :

– d'une part, les droits et obligations attachés à la qualité de membre du Parlement européen ne leur seraient pas opposables avant leur entrée en fonction. Ainsi, ils ne bénéficieraient d'aucune indemnité ni d'aucune immunité parlementaire ;

– d'autre part, ils pourraient être appelés à siéger au Parlement européen avant le *Brexit*, pour pourvoir un siège devenu vacant pour quelque cause que ce soit (décès d'un député européen en fonction, démission, etc.).

Entrée en fonction des représentants français au Parlement européen



La position de la commission : adopter le projet de loi pour garantir le bon déroulement des prochaines élections européennes

Agir à moins de deux semaines du scrutin

Certes, il n'est jamais recommandé de modifier des règles électorales quelques semaines avant un scrutin.

Lors de l'examen de la proposition de loi visant à clarifier diverses dispositions du droit électoral¹, la commission des lois a d'ailleurs acté la tradition républicaine selon laquelle les règles électorales ne sont pas modifiées moins d'un an avant l'élection.

En l'espèce, il s'agit toutefois de répondre à une situation atypique : les Britanniques participeront aux prochaines élections européennes alors qu'ils ont vocation à quitter l'Union. De même, des députés européens supplémentaires seront élus dès le 26 mai 2019 mais n'entreront en fonction qu'après le retrait du Royaume-Uni, dont la date reste incertaine.

Dans le silence des textes européens, la France doit préciser le mode de désignation des députés européens supplémentaires ainsi que leur statut.

Le Parlement a déjà démontré son esprit de responsabilité face au *Brexit* en habilitant le Gouvernement à légiférer par ordonnances pour prendre diverses mesures d'urgence².

Adapter, à la marge, les règles de scrutin

Le projet de loi ne modifierait qu'à la marge le mode de scrutin des prochaines élections européennes.

Comme l'indique le Conseil d'État, il n'est pas de nature à remettre en cause la sincérité et la bonne organisation des élections européennes, « *dès lors que ses dispositions n'ont ni pour objet ni pour effet de modifier les règles applicables en matière de propagande, de dépenses électorales ou d'opérations de vote* »³.

De même, le projet de loi n'affecterait pas les déclarations de candidature – qui comportent déjà 79 noms – et ne créerait aucune contrainte matérielle pour les candidats.

La commission des lois a adopté le projet de loi sans modification.



Consulter le rapport : <http://www.senat.fr/rap/l18-498/l18-498.html>

Commission des lois du Sénat

<http://www.senat.fr/commission/loi/index.html> - Téléphone : 01 42 34 23 37

¹ Proposition de loi n° 385 (2018-2019), adoptée par votre commission le 10 avril 2019. Débuté le 2 mai dernier, son examen en séance publique n'a pas encore été achevé.

² Loi n° 2019-30 du 19 janvier 2019 habilitant le Gouvernement à prendre par ordonnances les mesures de préparation au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne.

³ Avis n° 397648 du 18 avril 2019 sur le projet de loi.