



Bruxelles, le 14 octobre 2022
(OR. en)

13586/22

LIMITE

JUR 648
AG 127
INST 376
PE 122

AVIS DU SERVICE JURIDIQUE ¹

Origine: Service juridique

Objet: Proposition de loi électorale - Comptabilité avec les traités

I. INTRODUCTION

1. Lors de ses réunions des 1^{er} juin et 15 juillet 2022, le groupe "Affaires générales" a examiné la proposition de règlement du Conseil portant élection des membres du Parlement européen au suffrage universel direct, établie par le Parlement européen et adoptée par celui-ci le 3 mai 2022 (ci-après dénommée "proposition du PE") ², et a demandé au Service juridique du Conseil (ci-après dénommé "SJC") d'examiner la compatibilité de cette proposition avec les traités.

¹ Le présent document contient des avis juridiques faisant l'objet d'une protection au titre de l'article 4, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, et non rendus accessibles au public par le Conseil de l'Union européenne. Le Conseil se réserve la faculté de faire valoir tous ses droits en cas de publication non autorisée.

² Proposition de règlement du Conseil portant élection des membres du Parlement européen au suffrage universel direct, abrogeant la décision du Conseil (76/787/CECA, CEE, Euratom) et l'acte portant élection des membres du Parlement européen au suffrage universel direct, annexé à cette décision (document ST 9333/22).

2. En réponse à cette demande, le présent avis se prononce sur les principales questions juridiques soulevées par la proposition du PE, à savoir le respect du principe de subsidiarité et du principe de proportionnalité, ainsi que la compatibilité avec les traités d'une circonscription de l'Union au regard de l'article 14, paragraphe 2, du TUE, et le processus des candidats têtes de liste. Pour le reste, le SJC renvoie plus particulièrement à son avis du 15 mars 2016³ concernant la proposition du PE du 11 novembre 2015 relative à une décision du Conseil modifiant l'acte portant élection des membres du Parlement européen au suffrage universel direct⁴ qui, malgré certaines modifications apportées dans l'actuelle proposition du PE par rapport à celle de 2015, reste pertinent, en particulier en ce qui concerne les articles 3 et 10 de l'actuelle proposition du PE sur les dispositions nationales et les principes gouvernant le choix des candidats⁵, ainsi que l'article 6 de l'actuelle proposition du PE sur l'exercice du droit de vote⁶. En outre, le SJC reviendra, le cas échéant, sur d'autres questions juridiques susceptibles de se poser au cours du débat sur la proposition du PE.

II. CADRE JURIDIQUE

3. La proposition du PE est fondée sur l'article 223, paragraphe 1, du TFUE, qui dispose ce qui suit:

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

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

³ Document 7038/16.

⁴ Document 14743/15.

⁵ Voir points 40 à 52 du document 7038/16.

⁶ Voir points 61 à 65 du document 7038/16.

III. RESPECT DU PRINCIPE DE SUBSIDIARITÉ

4. L'article 5, paragraphe 3, du TUE dispose que *[e]n vertu du principe de subsidiarité, dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, l'Union intervient seulement si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres, tant au niveau central qu'au niveau régional et local, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union".*
5. L'article 223, paragraphe 1, du TFUE autorise le Conseil, après approbation du Parlement européen, à établir les dispositions nécessaires à l'élection des députés européens, soit selon une procédure uniforme dans tous les États membres, soit conformément à des principes communs à tous les États membres. Étant donné qu'une procédure uniforme de même que des principes communs à tous les États membres ne peuvent, par définition, être établis qu'au niveau de l'Union, l'acte à adopter en vertu de l'article 223, paragraphe 1, du TFUE relève bien de l'exercice d'une compétence de l'Union relative à son fonctionnement, qui ne peut, par sa nature, être exercée que par l'Union elle-même, de sorte que le principe de subsidiarité et le protocole n° 2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité (ci-après dénommé "protocole n° 2)" ne sauraient s'appliquer⁷.
6. Cela étant dit, le Parlement européen semble accepter que le principe de subsidiarité s'applique, puisqu'il affirme en termes généraux que sa proposition est conforme aux principes de subsidiarité et de proportionnalité (considérant 23 de la proposition du PE). En effet, dans la mesure où la proposition du PE ne prévoit pas une procédure électorale totalement uniforme, mais établit certains principes communs (voir le point 16 ci-après) qui doivent être complétés dans certains cas par des dispositions nationales (comme indiqué à l'article 1^{er}, paragraphe 1, de la proposition elle-même), il serait nécessaire de justifier les choix opérés par le législateur en ce qui concerne l'intensité de son intervention normative, en appliquant en substance les principes de subsidiarité et de proportionnalité.

⁷ Voir en ce sens l'arrêt du 16 février 2022, Pologne/Parlement et Conseil, C- 157/21, EU:C:2022:98, point 241.

7. À cet effet, l'article 5 du protocole n° 2 exigerait du Parlement européen qu'il justifie son projet d'acte législatif en ce qui concerne les principes de subsidiarité et de proportionnalité au moyen d'une fiche contenant des éléments circonstanciés, *"s'appu[yant] sur des indicateurs qualitatifs et, chaque fois que c'est possible, quantitatifs"*. La proposition du PE devrait également comporter *"des éléments permettant d'évaluer son impact financier"* et *"tenir compte de la nécessité de faire en sorte que toute charge, financière ou administrative, incombant à l'Union, aux gouvernements nationaux, aux autorités régionales ou locales, aux opérateurs économiques et aux citoyens soit la moins élevée possible et à la mesure de l'objectif à atteindre"*.
8. Le Parlement européen n'a pas fourni une telle fiche détaillée, qui serait pourtant essentielle pour permettre au Conseil et aux parlements nationaux des États membres⁸ d'apprécier la conformité de l'acte au principe de subsidiarité et, en dernier ressort, à la Cour de justice d'exercer son contrôle de la régularité de l'acte, qui s'étend au respect du principe de subsidiarité⁹, y compris le respect tant des exigences de fond prévues à l'article 5, paragraphe 3, du TUE que des exigences procédurales prévues par le protocole n° 2¹⁰.
9. Par conséquent, le Conseil peut demander au Parlement européen de fournir des motifs supplémentaires pour la proposition. Cela étant dit, il incombe en fin de compte au Conseil, en tant qu'auteur de l'acte législatif à adopter, de veiller à ce que cet acte soit conforme aux principes de subsidiarité et de proportionnalité.

⁸ Cinq parlements nationaux — le Parlement irlandais (document 12148/22), le parlement suédois (Riksdagen) (document 10652/22), le Sénat du Royaume des Pays-Bas (document 12153/22), la Chambre des représentants du Royaume des Pays-Bas (document 12266/22) et le parlement danois (Folketinget) (document 12267/22) — ont émis des avis motivés au titre de l'article 6 du protocole n° 2, que le Parlement européen est tenu de prendre en compte conformément à l'article 7, paragraphe 1, du protocole n° 2.

⁹ Voir arrêt du 9 octobre 2001, Pays-Bas / Parlement et Conseil, C-377/98, EU:C:2001:523, points 30 à 33; arrêt du 10 décembre 2002, British American Tobacco (Investments) et Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, points 180 à 183; arrêt du 12 juillet 2005, Alliance for Natural Health e.a., C-154/04 et C-155/04, EU:C:2005:449, points 104 à 108.

¹⁰ Arrêt du 4 mai 2016, Pologne / Parlement et Conseil, C-358/14, EU:C:2016:323, point 113.

10. Dans ce contexte, il convient de noter que certaines dispositions de la proposition du PE, telles que celles de l'article 10 relatives à la sélection des candidats et donc à la phase préélectorale, vont au-delà de l'adoption des "dispositions nécessaires pour permettre l'élection" des députés au Parlement européen au sens de l'article 223, paragraphe 1, du TFUE. Il faut, pour de telles dispositions, qu'un lien suffisant avec la procédure électorale¹¹ soit démontré plus avant, et le Conseil devrait inviter le Parlement européen à fournir les justifications nécessaires à cet égard.

IV. FORME DE L'ACTE ET RESPECT DU PRINCIPE DE PROPORTIONNALITÉ

11. L'article 5, paragraphe 4, premier alinéa du TUE dispose que "[e]n vertu du principe de proportionnalité, le contenu et la forme de l'action de l'Union n'excèdent pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs des traités".
12. Il convient tout d'abord de rappeler que le Conseil jouit, dans l'exercice de sa compétence au titre de l'article 223, paragraphe 1, du TFUE, du pouvoir d'appréciation le plus large possible et qu'il n'est pas lié par la portée ou l'objet de la proposition du Parlement européen¹², y compris en ce qui concerne la forme de l'acte proposé. En effet, l'article 223, paragraphe 1, du TFUE, ne précise pas le type d'acte à adopter, mais prévoit simplement que le Conseil "établi[t] les dispositions nécessaires". Dans un tel cas, l'article 296, premier alinéa, du TFUE, prévoit que les institutions choisissent le type d'acte à adopter, à savoir un règlement, une directive ou une décision, "au cas par cas, dans le respect des procédures applicables et du principe de proportionnalité".

¹¹ Voir, en ce sens, l'avis du service juridique du 15 mars 2016 (document ST 7038/16, point 42).

¹² Voir l'argumentation plus détaillée qui figure aux points 7 et 8 de l'avis du 15 mars 2016 (document 7038/16).

13. À cet égard, il est utile de rappeler qu'il existe une gradation entre les différents types d'instruments prévus à l'article 288 du TFUE en ce qui concerne leur intensité normative et, à l'inverse, la mesure dans laquelle ils limitent la marge de manœuvre dont disposent les États membres.
- a) En vertu de l'article 288, deuxième alinéa, du TFUE, un règlement est obligatoire dans tous ses éléments et il est directement applicable dans tout État membre. Selon une jurisprudence constante, un règlement fait automatiquement partie de l'ordre juridique d'un État membre, sans qu'il soit nécessaire de le transposer de quelque manière que ce soit¹³. Néanmoins, certaines de ses dispositions peuvent nécessiter, pour leur mise en œuvre, l'adoption de mesures d'application par les États membres¹⁴. La Cour de justice a jugé que, en raison de sa nature même et de sa fonction dans le système des sources du droit de l'Union, le règlement produit des effets immédiats et est, comme tel, apte à conférer aux particuliers des droits que les juridictions nationales ont l'obligation de protéger¹⁵.
- b) L'article 288, troisième alinéa, du TFUE prévoit qu'une directive lie tout État membre destinataire quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens. Contrairement aux règlements, les directives ne sont donc pas directement applicables dans l'ordre juridique interne des États membres et elles doivent être transposées dans la législation nationale¹⁶. Selon une jurisprudence constante, l'obligation des États membres découlant d'une directive d'atteindre le résultat prévu par celle-ci ainsi que leur devoir, en vertu de l'article 4, paragraphe 3, TUE et de l'article 288 TFUE, de prendre toutes mesures générales ou particulières propres à assurer l'exécution de cette obligation s'imposent à toutes les autorités des États membres, y compris, dans le cadre de leurs compétences, aux autorités juridictionnelles¹⁷. Dans tous les cas où les dispositions d'une directive apparaissent inconditionnelles et suffisamment précises, les particuliers sont fondés à les invoquer devant les juridictions nationales à l'encontre de l'État, lorsque celui-ci s'est abstenu de transposer la directive¹⁸.

¹³ Arrêt du 14 juillet 2011, Bureau National Interprofessionnel du Cognac, C-4/10 et C-27/10, EU:C:2011:484, point 66.

¹⁴ Arrêt du 15 juin 2021, Facebook Ireland e.a., C-645/19, EU:C:2021:483, points 109 et 110, et jurisprudence citée.

¹⁵ Arrêt du 14 décembre 1971, *Politi / Ministero delle finanze*, 43/71, EU:C:1971:122, point 9; arrêt du 17 mai 1972, *Leonensio / Ministero dell' Agricoltura e Foreste*, 93/71, EU:C:1972:39, points 5 et 22.

¹⁶ Arrêt du 6 mai 1980, *Commission / Belgique*, 102/79, EU:C:1980:120, point 12.

¹⁷ Arrêt du 17 mars 2021, *An tAire Talmhaíochta Bia agus Mara, Éire agus an tArd-Aighne*, C-64/20, EU:C:2021:207, point 31 et la jurisprudence citée.

¹⁸ Arrêt du 24 novembre 2011, *ASNEF*, C-468/10 et C-469/10, EU:C:2011:777, point 51 et jurisprudence citée.

c) En vertu de l'article 288, quatrième alinéa, du TFUE, une décision est obligatoire dans tous ses éléments. Lorsqu'elle désigne des destinataires, elle n'est obligatoire que pour ceux-ci. Il s'ensuit qu'une décision n'est pas nécessairement adressée à des personnes déterminées et peut être de portée générale. En effet, la décision est la forme que les institutions utilisent lorsqu'elles adoptent des actes sur la base de dispositions du traité qui n'exigent pas le recours à un instrument juridique particulier¹⁹ ou pour leur organisation interne²⁰. Les décisions adressées aux États membres lient toutes les institutions de l'État concerné, y compris l'autorité judiciaire. Par conséquent, en vertu de la primauté du droit de l'Union, les juridictions nationales doivent s'abstenir d'appliquer toutes dispositions internes qui seraient susceptibles d'entraver l'exécution d'une décision²¹. Dans certaines conditions, les dispositions d'une décision peuvent produire un effet direct en ce sens qu'un particulier peut s'en prévaloir dans un litige l'opposant à une autorité étatique²². À cet effet, il convient d'examiner si la nature, l'économie et les termes de la disposition en cause sont susceptibles de produire des effets directs dans les relations entre le destinataire de l'acte et des tiers²³.

14. Le choix entre les instruments juridiques susmentionnés doit être guidé notamment par le principe de proportionnalité, qui exige que l'acte soit à la fois "approprié" à la réalisation des objectifs qu'il poursuit et qu'il n'aille pas au-delà de ce qui est "nécessaire" à cet effet. Lorsqu'un choix s'offre entre plusieurs mesures appropriées, il convient de recourir à la moins contraignante et les inconvénients causés ne doivent pas être démesurés par rapport aux buts visés²⁴.

¹⁹ Voir, par exemple, la décision (UE, Euratom) 2018/994 du Conseil du 13 juillet 2018 modifiant l'acte portant élection des membres du Parlement européen au suffrage universel direct, JO L 178 du 16.7.2018, p. 1.

²⁰ Voir, par exemple, la décision 2009/937/UE du Conseil du 1^{er} décembre 2009 portant adoption de son règlement intérieur, JO L 325 du 11.12.2009, p. 35, et la décision 2013/488/UE du Conseil du 23 septembre 2013 concernant les règles de sécurité aux fins de la protection des informations classifiées de l'Union européenne, JO L 274 du 15.10.2013, p. 1.

²¹ Arrêt du 21 mai 1987, Albako / BALM, 249/85, EU:C:1987:245, point 17; arrêt du 30 avril 2020, Blue Air - Airline Management Solutions, C-584/18, EU:C:2020:324, points 49 à 63.

²² Arrêt du 21 mai 1987, Albako / BALM, 249/85, EU:C:1987:245, point 10.

²³ Arrêt du 6 octobre 1970, Grad / Finanzamt Traunstein, 9/70, EU:C:1970:78, point 6.

²⁴ Arrêt du 30 avril 2019, Italie / Conseil, C-611/17, EU:C:2019:332, point 55 et jurisprudence citée; arrêt du 3 décembre 2019, République tchèque / Parlement et Conseil, C-482/17, EU:C:2019:1035, point 76 et jurisprudence citée.

15. Comme indiqué ci-dessus, l'article 223, paragraphe 1, du TFUE autorise le Conseil à établir les dispositions nécessaires pour permettre l'élection des députés européens, soit selon une procédure uniforme dans tous les États membres, soit conformément à des principes communs à tous les États membres. Ces deux options impliquent des différences quant à l'intensité normative des dispositions adoptées au niveau de l'Union.
- Si le Conseil optait pour la mise en place d'une procédure uniforme, un règlement serait sans doute l'instrument le plus approprié. En effet, une procédure uniforme dans tous les États membres pour permettre l'élection des députés européens requiert un haut niveau d'harmonisation qui peut être mieux atteint par un règlement, étant donné ses caractéristiques visées ci-dessus (point 13, a)²⁵.
 - Si, au contraire, le Conseil limitait son intervention normative à la définition de principes communs, une forme d'acte moins intense, telle qu'une directive ou une décision, pourrait être appropriée, étant donné qu'elle laisserait aux États membres une marge de manœuvre quant au choix de la forme et des méthodes pour atteindre les principes généraux établis au niveau de l'Union.

²⁵ Il convient toutefois de noter que, puisque l'article 223, paragraphe 1, du TFUE autorise explicitement le Conseil à établir une procédure uniforme, cette option ne saurait être exclue a priori en raison du principe de proportionnalité.

16. Il ressort de l'article 1^{er} de la proposition du PE que celle-ci vise à établir les dispositions nécessaires à l'élection des députés au Parlement européen "*conformément à une procédure électorale uniforme, pour ce qui est de la circonscription de l'Union visée à l'article 15, et à des principes communs à tous les États membres*". Toutefois, en substance, la proposition du PE contient une combinaison d'éléments relevant d'une procédure uniforme et de principes communs, concernant à la fois la circonscription de l'Union et les circonscriptions nationales.
- Les dispositions établissant des éléments qui relèvent d'une procédure uniforme sont, par exemple, celles relatives au droit de vote (article 4, paragraphes 1 et 2), au droit d'éligibilité (article 5), à l'établissement des listes électorales (article 9), au dépôt des listes de candidats (article 11), au système électoral (article 12), au jour du scrutin (article 19) et à l'Autorité électorale européenne (article 28).
 - Les dispositions établissant des principes communs, qui laissent une certaine marge aux États membres pour la mise en œuvre de ces principes sont, par exemple, celles relatives à la prévention du vote double (article 4, paragraphe 3), à l'exercice du droit de vote (article 6), à l'accessibilité (article 7) et aux mesures visant à garantir la fiabilité et le secret du vote par correspondance (article 8, paragraphe 1).
17. On peut soutenir que les dispositions de la proposition du PE établissant des éléments relevant d'une procédure uniforme prévalent en nombre et en importance, de sorte qu'un règlement semble la forme appropriée dans l'état actuel du texte.

18. Toutefois, dans l'exercice de son large pouvoir d'appréciation, le Conseil peut aussi adopter un acte qui comprend une combinaison d'éléments relevant d'une procédure uniforme et d'éléments établissant des principes communs et modifier l'équilibre entre les deux types d'éléments par rapport à l'équilibre proposé par le Parlement européen. En définitive, le choix du type d'instrument approprié dépendra donc de son contenu final et du niveau de l'intensité normative voulue par le législateur de l'Union. Ce choix devrait être motivé dans les considérants de l'acte afin de permettre à la Cour de justice d'exercer son contrôle (voir point 8 ci-dessus et la jurisprudence citée).
19. Il convient également de noter que, en vertu du principe de la primauté du droit de l'Union²⁶, les actes des institutions directement applicables, y compris notamment les règlements et les décisions adressées aux États membres, rendent inapplicable de plein droit toute disposition contraire de la législation nationale existante et empêchent la formation de nouveaux actes législatifs nationaux dans la mesure où ils seraient incompatibles avec des normes de l'Union²⁷. Selon une jurisprudence constante, le maintien, dans la législation d'un État membre, d'un texte incompatible avec une disposition du droit de l'Union crée pour les particuliers une ambiguïté et une incertitude quant aux possibilités qui leur sont réservées de faire appel au droit de l'Union. Un tel maintien constitue dès lors, dans le chef dudit État, un manquement aux obligations qui lui incombent en vertu du traité²⁸. En outre, il est rappelé que, quel que soit le type d'acte juridiquement contraignant de l'Union, les États membres ont l'obligation générale de "*pren[dre] toutes les mesures de droit interne nécessaires pour mettre en œuvre [de tels actes]*" (article 291, paragraphe 1, du TFUE).

²⁶ Voir arrêt du 15 juillet 1964, *Costa / E.N.E.L.*, 6-64, EU:C:1964:66.

²⁷ Arrêt du 9 mars 1978, *Amministrazione delle finanze dello Stato / Simmenthal*, 106/77, EU:C:1978:49, point 17.

²⁸ Arrêt du 18 janvier 2001, *Commission / Italie*, C-162/99, EU:C:2001:35, point 33 et la jurisprudence citée.

V. COMPATIBILITÉ D'UNE CIRCONSCRIPTION DE L'UNION AVEC
L'ARTICLE 14, PARAGRAPHE 2, DU TUE

20. En vertu du considérant 9 de la proposition du PE, "[i]l convient de créer, en plus des circonscriptions nationales actuelles, une circonscription à l'échelle de l'Union [...] dans laquelle les listes sont emmenées par le candidat ou la candidate de chaque famille politique à la présidence de la Commission, afin de renforcer la dimension démocratique et paneuropéenne des élections européennes".
21. L'article 12, paragraphe 1, de la proposition du PE prévoit que chaque électeur dispose de deux voix: l'une pour élire des députés au Parlement européen dans une circonscription nationale, l'autre pour élire des députés au Parlement européen dans la circonscription de l'Union.
22. L'article 15, paragraphe 1, de la proposition du PE est rédigé comme suit:
- "Il est institué une circonscription couvrant l'ensemble du territoire de l'Union européenne, dont sont élus 28 députés au Parlement européen lors de la première élection au Parlement européen qui suit l'entrée en vigueur du présent règlement.*
- Pour les élections au Parlement européen ultérieures, la taille de la circonscription de l'Union est déterminée par la décision du Conseil européen fixant la composition du Parlement européen".*
23. Indépendamment de la question de la compatibilité de la circonscription de l'Union proposée avec l'article 14, paragraphe 2, premier alinéa, du TUE, qui sera examinée ci-après, il convient de noter dans un premier temps que l'article 15, paragraphe 1, de la proposition du PE ne respecte pas la répartition des compétences entre le Conseil européen et le Conseil prévue par les traités.
24. Il découle de l'article 14, paragraphe 2, deuxième alinéa du TUE que "[l]e 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". La taille de la circonscription de l'Union est un élément qui a des conséquences directes sur la composition du Parlement européen, étant donné qu'elle détermine le nombre de députés européens dont les sièges ne sont pas attribués à des États membres spécifiques. La détermination de la taille de la circonscription de l'Union relève donc de la compétence du Conseil européen, statuant conformément à la procédure prévue à l'article 14, paragraphe 2, deuxième alinéa, du TUE.

25. En revanche, l'article 223, paragraphe 1, du TFUE constitue la base juridique pour l'adoption par le Conseil, dans le cadre de la procédure législative spéciale prévue par cet article, des *"dispositions nécessaires pour permettre l'élection de ses membres au suffrage universel direct ..."*. En vertu de cette disposition, le Conseil peut donc fixer les dispositions relatives à la procédure électorale, y compris les règles à appliquer pour l'élection des députés au Parlement européen dans la circonscription de l'Union, mais il ne peut pas déterminer la taille de cette circonscription de l'Union, qui est une prérogative du Conseil européen. L'article 15, paragraphe 1, de la proposition du PE devrait donc être modifié en conséquence et le Conseil européen, statuant conformément à l'article 14, paragraphe 2, deuxième alinéa, du TUE, devrait adopter en temps utile la décision nécessaire déterminant la taille de la circonscription de l'Union. Les dispositions nécessaires pour permettre l'élection des députés européens au sein de la circonscription de l'Union (article 15, paragraphes 2 à 13 de la proposition du PE) et toutes les autres dispositions de la proposition du PE qui s'appliquent de la même manière à l'élection des députés européens dans les circonscriptions nationales et dans la circonscription de l'Union sont pour leur part correctement fondées sur l'article 223, paragraphe 1, du TFUE.
26. Selon l'article 15, paragraphe 3, de la proposition du PE, toutes les entités électorales européennes telles qu'elles sont définies à l'article 2 peuvent présenter des listes transnationales comprenant un nombre de candidats égal au nombre de députés européens à élire au sein de la circonscription de l'Union. La notion de liste transnationale est définie comme *"la liste de candidats présentée dans la circonscription de l'Union par une entité électorale européenne"* (article 2, point 9, de la proposition du Parlement européen).
27. Cela soulève la question de la compatibilité de la circonscription de l'Union avec l'article 14, paragraphe 2, premier alinéa, du TUE, question à laquelle le Parlement européen a répondu dans sa résolution législative en déclarant qu'elle est, selon lui, compatible avec le traité²⁹.
28. L'article 14, paragraphe 2, premier alinéa, du TUE est libellé comme suit:

"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."

²⁹ Voir le point 19 de la résolution législative du Parlement européen.

29. Étant donné que cette disposition établit plusieurs conditions concernant la composition du Parlement européen, il convient d'examiner chacune de ces conditions séparément.

a) Représentation des citoyens de l'Union (première phrase)

30. La première phrase de l'article 14, paragraphe 2, premier alinéa, du TUE, prévoit que "[l]e Parlement européen est composé de représentants des citoyens de l'Union."³⁰ Cette phrase fait écho à l'article 10, paragraphe 2, du TUE qui prévoit que "[L]es citoyens [c'est-à-dire les citoyens de l'Union tels qu'ils sont définis à l'article 9 du TUE et à l'article 20, paragraphe 1, du TFUE], sont directement représentés, au niveau de l'Union, au Parlement européen." Ces deux dispositions ont remplacé l'ancien article 189 du TCE qui, avant le traité de Lisbonne, prévoyait que le Parlement européen était composé de "*représentants des peuples des États réunis dans la Communauté*".
31. À la lumière de ces dispositions, il est clair que tant les députés européens élus dans les circonscriptions nationales que ceux élus dans la circonscription de l'Union représentent les citoyens de l'Union. Cela est réaffirmé par l'article 12, paragraphe 2, de la proposition du PE qui prévoit que "[d]ans les circonscriptions nationales, les députés au Parlement européen sont élus selon les formules du scrutin proportionnel communément utilisées par chaque État membre". Par conséquent, les dispositions de la proposition du PE relative à la liste transnationale respectent la condition énoncée dans la première phrase de l'article 14, paragraphe 2, premier alinéa, du TUE, selon laquelle le Parlement européen est composé de "*représentants des citoyens de l'Union*".

³⁰ Voir également, en ce sens, l'arrêt du 6 octobre 2021, *Rivière e.a. / Parlement*, T-88/20, EU:T:2021:664, point 49.

B) Un maximum de 751 députés au total (deuxième phrase)

32. La deuxième phrase de l'article 14, paragraphe 2, premier alinéa, du TUE exige que le nombre de députés au Parlement européen *"ne dépasse pas sept cent cinquante en nombre, plus le président"*.
33. Étant donné que le Parlement européen compte actuellement 705 députés, cela signifie que le Conseil européen peut décider qu'un maximum de 46 députés européens seront élus dans la circonscription de l'Union. Le nombre de 28 députés européens à élire sur cette liste, envisagé par le Parlement européen, ne dépasserait donc pas la limite de 751 députés européens au total. Il appartiendra bien entendu au Conseil européen, qui détient la compétence pour déterminer la taille de la circonscription de l'Union, conformément à l'article 14, paragraphe 2, deuxième alinéa, du TUE, de veiller au respect de cette condition dans sa future décision.

C) La représentation des citoyens doit être assurée de façon dégressivement proportionnelle, avec un seuil minimum de six membres par État membre et aucun État membre ne doit se voir attribuer plus de 96 sièges (troisième et quatrième phrases)

34. En vertu de la troisième et de la quatrième phrases de l'article 14, paragraphe 2, premier alinéa, du TUE, *"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"*.

35. Les principes d'application de l'article 14, paragraphe 2, du TUE sont précisés à l'article 1^{er} de la décision (UE) 2018/937 du Conseil européen du 28 juin 2018 fixant la composition du Parlement européen³¹ comme suit:

- "- *la répartition des sièges au Parlement européen utilise pleinement les seuils minimaux et maximaux par État membre fixés par le TUE afin de refléter aussi étroitement que possible les tailles des populations respectives des États membres,*
- *la proportionnalité dégressive est définie comme suit: 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 au Parlement européen 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 au Parlement européen,*
- *la répartition des sièges au Parlement européen reflète l'évolution démographique des États membres.*

³¹ JO L 164 du 2.7.2018, p. 1.

36. L'article 15, paragraphes 9, et 10, de la proposition du PE prévoit un système destiné à assurer un équilibre au sein des listes transnationales entre trois groupes d'États membres déterminés en fonction de la taille de leur population³². Dans l'hypothèse où la circonscription de l'Union comprendrait 28 sièges, l'article 15, paragraphe 10, de la proposition du PE impose une variation de l'ordre des candidats résidant dans n'importe lequel des États membres au sein de chacun des trois groupes d'États membres jusqu'à la place 14 sur la liste, ce qui, de facto, correspondrait très probablement au nombre maximal de députés européens élus sur chaque liste. Comme l'illustre l'annexe II de la proposition du PE, cela garantira une répartition équitable des sièges entre les trois "ensembles" d'États membres appartenant, respectivement, au groupe des cinq États membres les plus peuplés (groupe A, dont la population se situe entre 37,9 et 83,1 millions d'habitants), au groupe des dix États membres de taille moyenne (groupe B, dont la population se situe entre 6,9 et 19,3 millions d'habitants) et au groupe des douze États membres de plus petite taille (groupe C, dont la population est comprise entre 0,5 et 5,8 millions d'habitants).
37. Si ce système vise à garantir un équilibre géographique entre les députés européens élus dans la circonscription de l'Union, il respecte également le principe de proportionnalité dégressive. En effet, l'article 14, paragraphe 2, premier alinéa, du TUE, précisé à l'article 1^{er}, deuxième tiret, de la décision (UE) 2018/937 du Conseil européen, ne définit pas ce principe en termes mathématiques précis mais, en substance, vise simplement à assurer une corrélation pertinente entre la population de chaque État membre et le nombre de députés du Parlement européen représentant les citoyens au sein de chaque État membre, qui reflète l'évolution démographique dans les États membres.

³² En substance, ce système prévoit que les listes transnationales sont divisées en sections de trois places. À chacune de ces trois places figure un candidat issu d'un des trois groupes d'États membres, qui sont définis à l'annexe I sur la base de la population des États membres concernés. L'ordre des candidats, résidant dans n'importe lequel des États membres au sein de chacun de ces trois groupes d'États membres varie dans chaque section de la liste de trois places jusqu'à la place 14. Il est donc possible que les candidats de chacune de ces sections proviennent du même État membre au sein du groupe des États membres concernés (A, B et C). De la place 15 à la place 28, aucune restriction quant à l'ordre des candidats dans chaque section de trois places ne s'applique. Ces chiffres devraient bien entendu être adaptés si le Conseil européen décidait d'une taille différente pour la circonscription de l'Union.

38. Une telle corrélation pertinente semble être assurée par le système proposé par le Parlement européen. En effet, le système décrit au point 36 ci-dessus garantit que les députés européens élus dans la circonscription de l'Union qui résident dans l'un des cinq États membres les plus peuplés (groupe A) représenteront plus de citoyens que ceux résidant dans les dix États membres de taille moyenne (groupe B), qui à leur tour représenteront plus de citoyens que ceux résidant dans les douze États membres de plus petite taille (groupe C), et remplit ainsi la première condition énoncée à l'article 1^{er}, deuxième tiret, de la décision (UE) 2018/937 du Conseil européen. Par ailleurs, ce système garantit également que, parmi les députés européens élus dans la circonscription de l'Union, ceux qui résident dans les États membres les plus peuplés seront représentés en plus grand nombre que ceux qui résident dans les États membres les moins peuplés, et remplit donc en substance la deuxième condition énoncée à l'article 1^{er}, deuxième tiret, de la décision (UE) 2018/937 du Conseil européen. En outre, le Parlement européen envisage un nombre relativement faible de députés européens à élire dans la circonscription de l'Union (28 sur un total de 733 députés). L'effet utile du principe de proportionnalité dégressive énoncé à l'article 14, paragraphe 2, premier alinéa, du TUE est ainsi maintenu.
39. En tout état de cause, il appartiendra au Conseil européen, statuant à l'unanimité, sur l'initiative et avec l'approbation du Parlement européen, conformément à l'article 14, paragraphe 2, deuxième alinéa, du TUE, de fixer le nombre de députés européens à élire dans la circonscription de l'Union qui, selon lui, respecte les principes visés à l'article 14, paragraphe 2, premier alinéa, du TUE, et, le cas échéant, d'adapter en conséquence les principes d'application de cette disposition énoncés à l'article 1^{er} de la décision (UE) 2018/937 du Conseil européen.

40. Il convient également de noter que, comme cela est déjà le cas pour les circonscriptions nationales, le critère d'attribution des candidats sur les listes transnationales à un État membre donné n'est pas la nationalité, mais la résidence (voir l'article 20, paragraphe 2, point b), du TFUE et l'article 15, paragraphe 10, de la proposition du PE). La mise en place de sections de trois places vise à garantir une représentation adéquate des citoyens qui votent dans des États membres ayant des tailles de population différentes, sans déterminer à l'avance et de manière fixe la position sur la liste d'un candidat résidant dans un État membre donné. Il appartient à chaque entité électorale européenne de déterminer l'ordre des candidats sur la liste dans chaque section de trois places de sa liste transnationale (voir l'article 15, paragraphe 10, de la proposition du PE).
41. Il reste à examiner si l'introduction d'une circonscription de l'Union est compatible avec la quatrième phrase de l'article 14, paragraphe 2, premier alinéa, du TUE, selon laquelle "[a]ucun État membre ne se voit attribuer plus de quatre-vingt-seize sièges".
42. À cet effet, il convient de lire conjointement la première et la quatrième phrase de l'article 14, paragraphe 2, premier alinéa, du TUE.
43. La première phrase de l'article 14, paragraphe 2, premier alinéa, du TUE, prévoit que "[l]e Parlement européen est composé de représentants des citoyens de l'Union, ce qui, comme indiqué ci-dessus (point 30 et 31), est respecté aussi bien pour les députés européens élus dans les circonscriptions nationales que pour ceux élus dans la circonscription de l'Union.
44. Ensuite, l'expression "attribuer" des sièges aux États membres, employée à l'article 14, paragraphe 2, premier alinéa, quatrième phrase, du TUE, doit être interprétée en ce sens qu'il existe une garantie en vertu de laquelle chaque État membre a droit à un nombre prédéfini de députés européens résidant dans cet État membre, indépendamment du résultat des élections. Cette garantie est accordée à chaque État membre par l'article 3 de la décision (UE) 2018/937 du Conseil européen, adoptée en vertu de l'article 14, paragraphe 2, deuxième alinéa, du TUE, qui fixe, pour chaque État membre, le nombre de députés européens qui lui sont attribués.

45. Or, dans le système proposé par le Parlement européen pour élire les députés dans la circonscription de l'Union, il n'existe pas de répartition de ce type pour chaque État membre.

- Premièrement, ce système n'est pas fondé sur le critère de résidence d'un candidat dans un État membre donné, mais sur le critère de sa résidence dans n'importe lequel des États membres appartenant respectivement à l'un des trois groupes d'États membres définis à l'annexe I de la proposition du PE.
- Deuxièmement, chaque entité électorale européenne est libre de déterminer l'ordre des candidats sur la liste dans chaque section de trois places de sa liste transnationale (article 15, paragraphe 10, de la proposition du PE).
- Troisièmement, l'attribution de sièges aux listes transnationales sur la base des résultats agrégés pour la circonscription de l'Union doit se faire conformément au système D'Hondt (article 15, paragraphe 12, de la proposition du PE).

46. Pour toutes ces raisons, il est impossible de déterminer à l'avance le nombre de députés européens résidant dans un État membre donné qui seront élus dans la circonscription de l'Union. Par conséquent, la quatrième phrase de l'article 14, paragraphe 2, premier alinéa, du TUE, relative à l'attribution de sièges aux différents États membres, ne saurait être interprétée comme s'appliquant aux députés européens élus dans la circonscription de l'Union, mais seulement aux députés européens élus dans les circonscriptions nationales, étant donné que c'est uniquement pour ces députés que les sièges sont attribués à des États membres spécifiques.
47. Cette conclusion est également corroborée par l'article 27, paragraphes 2 et 6, de la proposition du PE, en vertu duquel les sièges laissés vacants par des députés élus dans la circonscription de l'Union doivent être attribués au candidat suivant sur la liste des candidats sous laquelle le député dont le siège est devenu vacant a été initialement élu, par ordre de préséance. En règle générale, le nouveau député ne réside donc pas dans le même État membre que le député dont le mandat a pris fin.
48. À la lumière de ce qui précède, il apparaît que l'établissement d'une liste transnationale, comme le prévoit la proposition du PE, respecte les conditions énoncées à l'article 14, paragraphe 2, premier alinéa, troisième et quatrième phrases, du TUE. Cela étant dit, le législateur pourrait juger opportun d'améliorer le libellé de l'article 15 de la proposition du PE, afin par exemple de renforcer l'équilibre géographique entre les députés européens à élire dans la circonscription de l'Union.

VI. LA PROCÉDURE RELATIVE AUX CANDIDATS TÊTES DE LISTE
("SPITZENKANDIDATEN")

49. Dans les considérants 8 et 9 de sa proposition, le Parlement européen propose un processus de candidats têtes de liste ("Spitzenkandidaten") en vue de choisir le futur président de la Commission, que le Parlement associe à la création d'une circonscription de l'Union. En substance, il ressort de ces considérants que les listes transnationales établies par les entités électorales européennes devraient être emmenées par le candidat de chaque famille politique à la présidence de la Commission, qui devrait pouvoir se présenter avec un programme électoral commun dans tous les États membres. Sur la base d'un accord politique entre les entités politiques européennes, le candidat tête de liste dont l'entité politique européenne a obtenu le plus grand nombre de sièges devrait être chargé en premier lieu de former une coalition ayant la majorité au sein du Parlement nouvellement élu concernant la désignation d'un candidat à la fonction de président de la Commission. En outre, *"afin d'éclairer le processus de nomination, le président du Conseil européen devrait consulter les dirigeants des entités politiques européennes et des groupes parlementaires"*. *Le processus de candidat chef de file pourrait être formalisé par un accord politique entre les entités politiques européennes et par un accord interinstitutionnel entre le Parlement et le Conseil européen "* (voir la fin du considérant 8).
50. Ces considérants ne s'accompagnent pas de dispositions correspondantes dans le dispositif du règlement proposé. Il est clair que, si ils étaient acceptés par le Conseil, ils seraient interprétés comme l'expression de l'acceptation politique par le Conseil du processus proposé par le Parlement européen. Toutefois, ce processus est très problématique sur le plan juridique, pour les raisons suivantes.
51. L'article 17, paragraphe 7, premier alinéa, du TUE est libellé comme suit:

"En tenant compte des élections au Parlement européen, et après avoir procédé aux consultations appropriées, le Conseil européen, statuant à la majorité qualifiée, propose au Parlement européen un candidat à la fonction de président de la Commission. Ce candidat est élu par le Parlement européen à la majorité des membres qui le composent. Si ce candidat ne recueille pas la majorité, le Conseil européen, statuant à la majorité qualifiée, propose, dans un délai d'un mois, un nouveau candidat, qui est élu par le Parlement européen selon la même procédure."

52. Cette disposition est précisée dans la déclaration n°11³³, en vertu de laquelle, les représentants du Parlement européen et du Conseil européen "*procéderont, préalablement à la décision du Conseil européen, aux consultations nécessaires dans le cadre jugé le plus approprié*". Ces consultations "*porteront sur le profil des candidats aux fonctions de président de la Commission en tenant compte des élections au Parlement européen (...)*". En outre, il résulte de la déclaration n°6³⁴, que "*le choix des personnes appelées à occuper les fonctions de président du Conseil européen, de président de la Commission et de haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité devra tenir dûment compte de la nécessité de respecter la diversité géographique et démographique de l'Union ainsi que de ses États membres.*"
53. Il s'ensuit, premièrement, qu'il appartient au Conseil européen de proposer au Parlement européen le candidat à la présidence de la Commission. Le Conseil n'a aucun rôle à jouer dans ce processus et ne peut donc, dans un acte adopté sur la base de l'article 223, paragraphe 1, du TFUE, prendre des engagements politiques, au moyen de considérants, sur des questions que le traité réserve au Conseil européen.
54. Deuxièmement, dans le cadre fixé par l'article 17, paragraphe 7, du TUE et les déclarations n°s 6 et 11 (voir point 52 ci-dessus), le Conseil européen dispose d'une large marge d'appréciation dans le choix du candidat à la présidence de la Commission. La mise en place ou le renforcement d'une pratique de candidats têtes de liste, telle qu'elle est proposée par le Parlement européen, réduirait toutefois considérablement, voire exclurait, cette marge d'appréciation. Le fait que, depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, le Parlement européen est appelé à "*élire*" le président de la Commission, et non plus à "*approuver*" sa nomination, doit être interprété comme une expression de la dimension politique des relations entre le Parlement européen et la Commission, mais n'a aucune conséquence en ce qui concerne le rôle et les prérogatives du Conseil européen dans la procédure de nomination du président de la Commission³⁵.
55. Il résulte de ce qui précède que le processus envisagé des candidats têtes de liste ("*Spitzenkandidaten*") modifierait profondément, au détriment du Conseil européen, la structure constitutionnelle de l'Union et l'équilibre institutionnel consacré par les traités. Les considérants 8 et 9 de la proposition du Parlement européen devraient donc être supprimés.

³³ Annexée à l'acte final de la Conférence intergouvernementale qui a adopté le traité de Lisbonne.

³⁴ Annexée à l'acte final de la Conférence intergouvernementale qui a adopté le traité de Lisbonne.

³⁵ Voir, en ce sens, l'avis du service juridique du 15 mars 2016 (document ST 7038/16, points 27 à 31).

VII. CONCLUSION

56. À la lumière de ce qui précède, le SJC est d'avis que:

- a) l'acte à adopter en vertu de l'article 223, paragraphe 1, du TUE relève bien de l'exercice d'une compétence de l'Union relative à son fonctionnement, qui, par sa nature même, ne peut être exercée que par l'Union elle-même; toutefois, dans la mesure où la proposition du PE ne prévoit pas de procédure électorale totalement uniforme, mais établit également certains principes communs, il est nécessaire de justifier, par une motivation suffisante, les choix opérés par le législateur en ce qui concerne l'intensité de son intervention normative;
- b) la circonscription de l'Union proposée est compatible avec l'article 14, paragraphe 2, premier alinéa, du TUE;
- c) les considérants 8 et 9 de la proposition du PE relative au processus des candidats têtes de liste ("Spitzenkandidaten") pour le choix du futur président de la Commission modifieraient profondément, au détriment du Conseil européen, la structure constitutionnelle de l'Union et l'équilibre institutionnel consacré par les traités et devraient donc être supprimés.