Convocation de la Conférence intergouvernementale CIG: avis du Parlement européen (art. 48 TUE)

2007/0808(CNS) - 26/06/2007 - Document de base législatif

Le Conseil a consulté le Parlement européen, conformément à l'article 48 (2) du Traité sur l'Union européenne, en vue de recueillir son avis sur la convocation de la Conférence intergouvernementale (CIG) sur la réforme des traités de l'Union.

Après deux ans d'incertitude quant au processus de réforme des traités de l'Union, le Conseil européen de Bruxelles des 21 et 22 juin 2007 est parvenu à un accord sur les grandes lignes d'un traité institutionnel simplifié destiné à remplacer le traité constitutionnel. Les chefs d'État et de gouvernement ont convoqué une conférence intergouvernementale (CIG) qui, sur la base d'un mandat précis, devra rédiger un texte qui sera approuvé avant la fin de 2007 et ratifié avant la mi-2009.

La CIG se déroulera sous l'autorité globale des chefs d'État ou de gouvernement, assistés des membres du Conseil « Affaires générales et relations extérieures ». Le représentant de la Commission participera aux travaux de la conférence. Le Parlement européen, avec trois représentants, sera associé étroitement et concrètement aux travaux de la conférence. Le Secrétariat général du Conseil assurera le secrétariat de la conférence.

La CIG est invitée à rédiger un traité modifiant les traités actuels en vue de renforcer l'efficacité et la légitimité démocratique de l'Union élargie et d'améliorer la cohérence de son action extérieure. Le traité modificatif contiendra deux clauses de substance modifiant respectivement le traité sur l'Union européenne (traité UE) et le traité instituant la Communauté européenne (traité CE). Le traité UE conservera son titre actuel, tandis que le traité CE sera intitulé « traité sur le fonctionnement de l'Union », l'Union étant dotée d'une personnalité juridique unique. Le terme « Communauté » sera partout remplacé par le terme « Union ».

Le traité UE et le traité sur le fonctionnement de l'Union n'auront pas de caractère constitutionnel : le terme « Constitution » ne sera pas utilisé, le « ministre des affaires étrangères de l'Union » sera appelé « haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité », et les termes « loi » et « loi-cadre » seront abandonnés au profit du maintien des termes actuels de « règlements », « directives » et « décisions ». De même, les traités modifiés ne contiendront aucun article mentionnant les symboles de l'UE tels que le drapeau, l'hymne ou la devise. En ce qui concerne la primauté du droit de l'UE, la CIG adoptera une déclaration rappelant la jurisprudence de la Cour de justice de l'UE. Les traités pourront être révisés pour accroître ou pour réduire les compétences attribuées à l'Union. Enfin, en ce qui concerne les critères d'éligibilité et la procédure d'adhésion à l'Union, la référence aux principes sera remplacée par une référence aux valeurs de l'Union, et l'on ajoutera un engagement à promouvoir ces valeurs, une obligation d'informer le Parlement européen et les parlements nationaux d'une demande d'adhésion à l'Union ainsi qu'une référence à la prise en compte des critères d'éligibilité ayant fait l'objet d'un accord du Conseil européen.

Pour ce qui est du contenu des modifications apportées aux traités actuels, elles concernent en particulier les points suivants :

- **Les compétences respectives de l'UE et des États membres et leur délimitation**: dans l'article sur les catégories de compétences au début du traité CE, il sera clairement précisé que les États membres

exerceront à nouveau leur compétence dans la mesure où l'Union aura décidé de cesser d'exercer la sienne. L'article sur les actions d'appui, de coordination ou de complément sera modifiée de manière à souligner que l'Union mène des actions pour appuyer, coordonner ou compléter l'action des États membres ;

- **Présidence permanente du Conseil européen** : désignation d'un président du Conseil européen, qui présidera l'Union durant un mandat de deux ans et demi renouvelable une fois. Cette nouvelle institution mettra fin au système de présidence tournante tous les six mois. La fonction de président sera incompatible avec toute autre responsabilité nationale.

- **Haut-représentant pour la politique étrangère** : il remplira les fonctions exercées jusque-là par le Haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et par le commissaire européen aux Relations extérieures. Cette dénomination a été préférée à celle de ministre des Affaires étrangères. Il sera vice-président de la Commission et présidera le Conseil « Affaires générales ». Il sera clairement spécifié que la PESC est soumise à des règles et procédures particulières. Une base juridique propre à la protection des données à caractère personnel dans le domaine de la PESC sera aussi prévue. Enfin, un nouvel article sera inséré pour indiquer que l'action de l'Union sur la scène internationale repose sur les principes, poursuit les objectifs et est menée conformément aux dispositions générales sur l'action extérieure de l'Union.

- **Charte des droits fondamentaux** : le traité UE contiendra une mention de la Charte des droits fondamentaux, telle qu'agréée lors de la CIG de 2004, à laquelle il conférera une valeur juridiquement contraignante (sauf au Royaume-Uni) et dont il définira le champ d'application.

- **Rôle renforcé des parlements nationaux** : a) le délai accordé aux parlements nationaux pour examiner des projets d'actes législatifs et donner un avis motivé sur le respect du principe de subsidiarité passera de six à huit semaines ; b) un mécanisme de contrôle renforcé de la subsidiarité sera instauré : si un projet d'acte législatif est contesté à la majorité simple des voix attribuées aux parlements nationaux, la Commission le réexaminera et pourra ensuite décider de le maintenir, de le modifier ou de le retirer. Si elle choisit de le maintenir, la Commission devra justifier sa décision dans un avis motivé ;

- **Nouveau système de vote** : le traité reprendra le système de vote à la double majorité (55% des États membres et 65% de la population) introduit par la Constitution européenne pour l'adoption des textes au Conseil de l'UE. Ce système remplacera en 2014 le mécanisme de pondération des voix en vigueur depuis le Traité de Nice du 26 février 2001. Jusqu'au 31 mars 2017, un État membre pourra invoquer le compromis dit de « Ioannina ». Ce compromis permet à un groupe d'États proches de la minorité de blocage, sans toutefois l'atteindre, de demander le réexamen d'une décision adoptée à la majorité qualifiée au Conseil.

- **Extension du champ de la majorité qualifiée** : la majorité qualifiée deviendra la règle pour 51 domaines supplémentaires, dont la coopération judiciaire et policière, l'éducation ou la politique économique. Le Royaume-Uni a obtenu une dérogation (« opt out ») sur la coopération judiciaire et policière. L'unanimité restera la règle pour la politique étrangère, la sécurité sociale, la fiscalité et la culture. Dans le domaine de la coopération policière et judiciaire en matière pénale, un nouveau mécanisme sera inséré, qui permettra à certains États membres d'aller de l'avant dans un dossier donné tout en permettant à d'autres de ne pas participer. L’extension de la procédure de codécision renforcera le Parlement européen.

Par rapport aux résultats de la CIG de 2004, d’autres modifications sont à signaler :

- un nouvel article indiquera l'objectif du traité sur le fonctionnement de l'Union ainsi que son lien avec le traité UE. Il précisera que les deux traités ont la même valeur juridique;
- le nombre minimum d'États membres requis pour le lancement d'une coopération renforcée sera de neuf ;
-

- un protocole sera annexé aux traités en ce qui concerne la question des services d'intérêt économique général ;
- dans le chapitre sur les dispositions générales applicables à l'espace de liberté, de sécurité et de justice, une disposition relative à la coopération et à la coordination entre les États membres dans le domaine de la sécurité nationale sera introduite ;
- dans le chapitre sur la coopération judiciaire en matière civile, un rôle sera donné aux parlements nationaux dans le cadre de la « clause-passerelle » en matière de droit familial ;
- une référence à l'esprit de solidarité entre les États membres et au cas particulier de l'énergie pour ce qui est des difficultés dans l'approvisionnement en certains produits sera insérée ;
- une référence à l'esprit de solidarité entre les États membres sera insérée ainsi qu'un nouveau point concernant la promotion de l'interconnexion des réseaux énergétiques;
- enfin, la nécessité particulière de lutter contre les changements climatiques par des mesures menées à l'échelle internationale sera précisée.

Après avoir consulté le président du Parlement européen, le Conseil européen a invité le Parlement européen à présenter d'ici octobre 2007, en vue d'ouvrir la voie au règlement de la question de la future composition du Parlement européen en temps utile avant les élections de 2009, un projet de l'initiative prévue au protocole 34, adopté lors de la CIG de 2004.