

# Impact du traité de Lisbonne sur le développement de l'équilibre institutionnel de l'Union européenne

2008/2073(INI) - 09/03/2009

La commission des affaires constitutionnelles a adopté un rapport d'initiative de M. Jean-Luc DEHAENE (PPE-DE, BE) sur l'incidence du traité de Lisbonne sur le développement de l'équilibre institutionnel de l'Union européenne.

Les députés se félicitent des innovations contenues dans le traité de Lisbonne, qui crée les conditions d'un équilibre renouvelé et renforcé entre les institutions au sein de l'Union. Ils attirent toutefois l'attention sur le fait que le nouveau cadre institutionnel exige des institutions qu'elles coopèrent en permanence avec les autres afin d'obtenir des résultats positifs pour l'Union dans son ensemble.

Les principaux points abordés dans le rapport sont les suivants :

**Parlement européen** : la commission parlementaire se félicite de ce que le traité de Lisbonne reconnaisse pleinement le Parlement européen comme l'une des deux branches du pouvoir législatif et budgétaire de l'Union et que son rôle dans l'adoption de nombreuses décisions politiques importantes pour la vie de l'Union soit également reconnu et ses fonctions liées au contrôle politique renforcées et même étendues au domaine de la PESC. Les trois institutions sont invitées à envisager la **conclusion d'accords interinstitutionnels** fixant les meilleures pratiques afin d'optimiser leur collaboration.

Les parlementaires se félicitent de ce que le traité de Lisbonne étende au Parlement européen le droit d'initiative pour la révision des traités, lui reconnaisse le droit de participer à la Convention et que son accord soit nécessaire si le Conseil européen estime qu'il n'y a pas lieu de convoquer la Convention. Ils estiment que cette reconnaissance va dans le sens d'une reconnaissance du droit du Parlement européen à participer pleinement à la **préparation de la Conférence des représentants des gouvernements des États membres** dans les mêmes conditions que la Commission

Enfin les députés prennent acte des **mesures transitoires concernant la composition du Parlement européen** et estiment que la mise en œuvre de ces mesures nécessitera une modification du droit primaire. Ils invitent les États membres à adopter toutes les dispositions légales nationales nécessaires pour permettre l'élection anticipée, en juin 2009, des 18 députés supplémentaires au Parlement européen, afin qu'ils puissent siéger au Parlement en tant qu'observateurs à partir de la date d'entrée en vigueur du traité de Lisbonne.

**Rôle du Conseil européen** : la commission parlementaire salue le fait que le traité de Lisbonne précise le rôle essentiel du Conseil européen pour ce qui est de la révision des traités, de même qu'en ce qui concerne certaines décisions fondamentales pour la vie politique de l'Union. Elle souligne le rôle capital que doit jouer le Conseil européen dans le domaine de l'action extérieure. Dans ce contexte, la nécessité **d'améliorer la coopération entre le Parlement européen et le Conseil européen** plaide pour l'optimisation des conditions dans lesquelles le président du Parlement européen participe aux discussions au sein du Conseil européen, qui pourraient éventuellement faire l'objet d'un accord politique sur les relations entre les deux institutions. Les députés estiment qu'il serait utile que le Conseil européen inscrive officiellement ces conditions dans son règlement intérieur.

**La présidence fixe du Conseil européen** : le rapport souligne que la nomination du président du Conseil européen devrait avoir lieu aussi tôt que possible après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne afin de maintenir un lien entre la durée de la législature du Parlement européen nouvellement élu et celle du mandat de la nouvelle Commission.

Le président du Conseil européen sera chargé de faire avancer ses travaux, d'en assurer la préparation et la continuité, d'œuvrer au consensus entre ses membres, d'assurer la liaison avec le Parlement européen et de représenter l'Union à l'extérieur dans le cadre de la PESC. Dans ce contexte, il est essentiel qu'existe une relation de collaboration équilibrée entre le président du Conseil européen et le président de la Commission, la présidence tournante et, en ce qui concerne la représentation extérieure de l'Union pour les questions de PESC, le vice-président de la Commission (haut représentant).

**Le Conseil** : le rapport souligne le rôle essentiel que le traité de Lisbonne confère au Conseil des affaires générales - et par conséquent à son président - dans le but d'assurer la cohérence et la continuité des travaux des différentes formations du Conseil. Le rôle spécifique du Conseil dans la préparation, la définition et la mise en œuvre de la PESC implique une coordination renforcée entre le président du Conseil des affaires générales et le vice-président de la Commission (haut représentant) en tant que président du Conseil des affaires étrangères, et entre ceux-ci et le président du Conseil européen.

Pour surmonter les difficultés que pose la coordination entre les différentes formations du Conseil en raison du nouveau système de présidences, les députés soulignent **l'importance de « nouvelles troïkas »** fixées pour 18 mois, qui se partageront les présidences des différentes configurations du Conseil (à l'exception du Conseil des affaires étrangères et de l'Eurogroupe) et du Coreper afin d'assurer la cohérence, la pertinence et la continuité des travaux du Conseil dans son ensemble, ainsi que la coopération entre les institutions nécessaire au bon déroulement des procédures législatives et budgétaires relevant de la codécision avec le Parlement européen. Les députés estiment que les troïkas doivent mettre en place une **coopération intensive et permanente** pendant tout leur mandat commun. Ils invitent les troïkas à présenter leur programme opérationnel conjoint - qui contiendra notamment leurs propositions concernant le calendrier des débats législatifs - au Parlement réuni en séance plénière au début de leur mandat commun.

Le rapport souligne également que le chef d'État ou de gouvernement assurant la présidence tournante du Conseil doit être l'interlocuteur privilégié du Parlement européen en ce qui concerne les activités de la présidence. Il devrait être invité à s'adresser au Parlement réuni en séance plénière pour lui présenter le programme des activités de la présidence et un compte rendu de l'évolution et des résultats enregistrés durant les six premiers mois de son mandat.

**La Commission** : les députés se félicitent que le rôle essentiel de la Commission comme « moteur » chargé de faire avancer les activités de l'Union soit réaffirmé à travers:

- la reconnaissance de son quasi-monopole d'initiative en matière législative, qui est étendu à tous les domaines d'activité de l'Union, à l'exception de la PESC, et particulièrement renforcé pour les questions financières;
- le renforcement du rôle qu'elle joue pour faciliter un accord entre les deux branches de l'autorité législative et budgétaire;
- le renforcement de son rôle en tant qu'« exécutif » de l'Union chaque fois que la mise en œuvre des dispositions du droit communautaire nécessite une démarche commune, le Conseil assumant cette fonction uniquement pour les questions de PESC et dans des cas dûment justifiés définis dans des actes législatifs.

**Élection du président de la Commission** : le rapport souligne que l'élection du président de la Commission par le Parlement européen sur proposition du Conseil européen renforcera le caractère

politique de sa désignation. Les députés rappellent que le fait qu'un candidat au poste de président de la Commission puisse être proposé par le Conseil européen statuant à la majorité qualifiée, et que l'élection de ce candidat par le Parlement européen nécessite le vote de la majorité de ses membres constitue une incitation pour toutes les parties à ce processus à développer le dialogue nécessaire en vue d'aboutir à une issue positive de celui-ci. Les députés rappellent en effet qu'aux termes du traité de Lisbonne, le Conseil européen est tenu de « prendre en compte les élections au Parlement européen » et, avant de désigner le candidat, de procéder « aux consultations appropriées, qui ne sont pas des contacts institutionnels formels entre les deux institutions ».

**Procédures de nomination** : les députés considèrent que le choix des personnes pressenties pour assumer les fonctions de président du Conseil européen, président de la Commission et vice-président de la Commission (haut représentant) devrait tenir compte des compétences utiles des candidats. Pour les nominations aux postes politiques les plus importants, les États membres et les grandes familles politiques européennes devraient prendre en compte non seulement des critères d'équilibre géographique et démographique, mais aussi des critères fondés sur l'équilibre politique et l'égalité de représentation entre hommes et femmes.

Les procédures de nomination devraient avoir lieu **à la suite des élections au Parlement européen**, afin de prendre en compte les résultats électoraux qui joueront un rôle primordial dans le choix du président de la Commission. Dans ce contexte, le rapport propose, comme modèle possible, une procédure et un calendrier pour les nominations, qui pourraient être approuvés par le Parlement européen et le Conseil européen. Le scénario proposé devra en tous les cas être respecté à partir de 2014.

Les députés estiment que la possible entrée en vigueur du traité de Lisbonne d'ici la fin de l'année 2009 appelle un accord politique entre le Conseil européen et le Parlement européen afin de garantir que la procédure de sélection du président de la prochaine Commission et de nomination de la future Commission respectera l'essence des nouveaux pouvoirs que le traité de Lisbonne confère au Parlement européen sur cette question.

Le rapport rappelle enfin que si l'issue du deuxième référendum en Irlande n'est pas positive, le traité de Nice sera de toute façon pleinement applicable et que la nouvelle Commission devra être constituée conformément aux dispositions qui prévoient que le nombre de commissaires sera inférieur à celui des États membres. Dans cette hypothèse, le Conseil devra prendre une décision concernant le nombre effectif de membres de cette Commission réduite.

**Programmation** : les députés proposent que le Parlement européen, le Conseil et la Commission s'accordent sur **un « contrat » ou « programme de législation »**, basé sur les buts stratégiques généraux et les priorités que la Commission devra présenter au début de son mandat, qui feront l'objet d'un débat conjoint entre le Parlement européen et le Conseil, afin de parvenir à une entente entre les trois institutions (éventuellement sous la forme d'un accord interinstitutionnel spécifique, même s'il n'est pas légalement contraignant) sur des buts et des priorités communs pour les cinq ans de la législature.

Sur la base de ce contrat ou programme, la Commission devra développer ses idées pour la programmation financière et, avant la fin du mois de juin de l'année suivant les élections, présenter ses propositions de cadre financier pluriannuel pour cinq ans. Cela permettrait à l'Union de disposer d'un cadre financier pluriannuel pour cinq ans prêt à entrer en vigueur au début de l'année N+2 (ou N+3), ce qui donnerait à chaque fois au Parlement européen et à la Commission la possibilité de statuer sur sa propre programmation.

**Relations extérieures** : le rapport souligne l'importance de la nouvelle dimension que le traité de Lisbonne donne à l'action extérieure de l'Union dans son ensemble, PESC incluse. Associée à la personnalité juridique de l'Union, à la création de la double fonction de vice-président de la Commission (haut représentant), et à celle du service européen pour l'action extérieure, cette nouvelle dimension

pourrait être un facteur décisif pour la cohérence et l'efficacité de l'action de l'Union en ce domaine et accroître sa visibilité en tant qu'acteur sur la scène internationale.

Les députés suggèrent que la représentation extérieure de l'Union soit articulée d'après les lignes directrices suivantes:

- le président du Conseil européen représentera l'Union au niveau des chefs d'État ou de gouvernement pour les questions relevant de la PESC mais ne sera pas habilité à conduire des négociations politiques au nom de l'Union, cette tâche appartenant au vice-président de la Commission (haut représentant);
- le président de la Commission représentera l'Union au plus haut niveau pour tous les aspects des relations extérieures de l'Union (à l'exception des questions relatives à la PESC) ou pour toute politique sectorielle spécifique dans le cadre de l'action extérieure de l'Union ;
- le vice-président de la Commission (haut représentant) représentera l'Union au niveau ministériel ou dans des organisations internationales en lien avec l'action extérieure; il assumera également les fonctions de représentation extérieure en tant que président du Conseil des affaires étrangères.