Le rôle nouveau et les responsabilités nouvelles du Parlement en vertu du traité de Lisbonne

2008/2063(INI) - 09/03/2009

La commission des affaires constitutionnelles a adopté un rapport d'initiative de M. Jo LEINEN (PSE, DE) sur le rôle nouveau et les responsabilités nouvelles du Parlement en vertu du traité de Lisbonne.

1) Nouvelles politiques.

- *Nouveaux objectifs et clauses horizontales* : les députés se félicitent du caractère contraignant que le traité confère à la Charte des droits fondamentaux et du renforcement de la démocratie représentative et participative au travers de l'initiative dite « citoyenne ». Ils accueillent favorablement : i) la place faite à la protection de l'environnement ainsi que la référence explicite à la lutte contre le changement climatique sur le plan international; ii) l'intégration de l'égalité entre les femmes et les hommes au nombre des valeurs et des objectifs de l'Union; iii) l'introduction de dispositions horizontales relatives à un niveau d'emploi élevé, à la protection sociale, à la lutte contre l'exclusion sociale, à un niveau élevé d'éducation, de formation et de protection de la santé humaine, à la lutte contre la discrimination et à la protection de l'environnement ; iv) le renforcement de la protection des consommateurs comme question transversale intégrée dans l'élaboration et la mise en œuvre des autres politiques de l'Union.

- *Nouvelles bases juridiques* : le rapport souligne que l'élargissement de l'action extérieure de l'Union, y compris la définition de nouvelles bases juridiques et de nouveaux instruments concernant les domaines liés à la politique étrangère (action extérieure et politique étrangère et de sécurité commune (PESC) /politique de sécurité et de défense commune), appelle un nouvel équilibre interinstitutionnel qui garantisse un contrôle démocratique approprié de la part du Parlement.

Les députés accueillent favorablement : i) le fait que les questions énergétiques soient désormais couvertes par un titre séparé dans la troisième partie du Traité ; ii) la base juridique permettant de définir les principes et les conditions régissant la fourniture de services d'intérêt économique général selon la procédure législative ordinaire ; iii) l'introduction de la procédure législative ordinaire dans le domaine de la politique commerciale commune et l'exigence d'obtention de l'approbation pour tous les accords; iv) la possibilité donnée au Parlement et au Conseil d'adopter les mesures pour instituer un programme spatial européen; v) une nouvelle base juridique prévoyant la codécision en matière de droits de propriété intellectuelle; vi) l'élargissement du champ d'action de l'Union européenne dans le domaine de la politique de la jeunesse ; vii) l'introduction d'une base juridique pour l'adoption de mesures visant à soutenir la formation des magistrats et des personnels de justice ; viii) la possibilité d'instituer un Parquet européen pour lutter contre les infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union ; ix) l'introduction de dispositions contraignantes pour la protection des droits de l'enfant ; x) l'inclusion du tourisme sous la forme d'un nouveau titre dans le traité ; xi) la possibilité pour l'Union d'arrêter des mesures pour le développement du sport.

2) Nouveaux pouvoirs pour le Parlement.

- *Nouveaux pouvoirs de codécision* : le rapport accueille favorablement le fait que le traité de Lisbonne renforce considérablement la légitimité démocratique de l'Union européenne en étendant les pouvoirs de codécision du Parlement. La plupart des décisions dans le domaine de la justice civile, de l'asile, de l'immigration et de la politique des visas, ainsi que de la coopération judiciaire et policière en matière pénale, relèveront de la procédure législative ordinaire.

Les députés se félicitent également de l'introduction de la procédure législative ordinaire dans des domaines tels que : la politique agricole commune (PAC) ; la politique commune de la pêche (PCP) ; les modalités de la procédure de surveillance multilatérale (ce qui devrait renforcer la coordination économique) ; la mise en œuvre d'un espace européen de la recherche ; la mise en œuvre des Fonds structurels ; la lutte contre la traite des êtres humains, en particulier des femmes et des enfants, et leur exploitation sexuelle ; le statut des fonctionnaires de l'Union européenne.

Les députés estiment que la responsabilité de la Banque centrale européenne (BCE) de faire rapport sur la politique monétaire est désormais renforcée, et ils se félicitent que plusieurs dispositions des statuts du Système européen de banques centrales (SEBC) et de la BCE puissent être modifiées après consultation du Parlement.

- ***Nouveaux pouvoirs budgétaires*** : les députés constatent que le traité de Lisbonne procède à un remaniement radical dans le domaine des finances de l'Union, en ce qui concerne notamment les relations interinstitutionnelles et les procédures décisionnelles. Le Conseil et le Parlement devront s'entendre, dans la limite des ressources propres, sur la programmation des dépenses, laquelle deviendra juridiquement contraignante. Le budget, dans son ensemble, devra être adopté conjointement par le Parlement et le Conseil, dans le respect du cadre financier pluriannuel. Les députés se félicitent également de l'abolition de la distinction entre dépenses obligatoires et dépenses non obligatoires.

- ***Nouvelle procédure d'approbation*** : les députés se félicitent que la procédure de révision simplifiée relativement à l'introduction du vote à la majorité qualifiée et de la procédure législative ordinaire dans un domaine donné relevant du titre V du TUE ou du TFUE nécessiteront l'approbation du Parlement. Ils relèvent l'introduction d'une « clause de sortie » pour les États membres et soulignent que l'accord établissant les modalités du retrait d'un État membre de l'Union ne peut pas être conclu tant que le Parlement n'a pas donné son approbation.

Les députés se félicitent que l'approbation du Parlement soit nécessaire pour toute une série d'accords internationaux signés par l'Union. Ils soulignent leur intention d'inviter le Conseil, le cas échéant, à ne pas engager de négociations sur des accords internationaux tant que le Parlement n'aura pas fait connaître sa position. De plus, tout futur accord « mixte » conjuguant des éléments non PESC et PESC devrait être normalement traité selon une seule base juridique, qui devrait être celle directement liée à l'objet principal de l'accord.

- ***Nouveaux pouvoirs de contrôle*** : les parlementaires se félicitent que le Président de la Commission soit élu par le Parlement européen, sur une proposition du Conseil européen, en tenant compte des élections au Parlement européen. En outre, le vice-président de la Commission/Haut Représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité fera l'objet d'un vote d'approbation du Parlement européen, de même que les autres membres de la Commission, en tant qu'organe.

Les députés soulignent la nécessité de transparence et de contrôle démocratique à l'égard de la création du service européen pour l'action extérieure (SEAE) et rappellent le droit du Parlement à être consulté sur sa mise en place. Ils soulignent également la nécessité de transparence et de contrôle démocratique à l'égard de l'Agence européenne de défense (AED) et de ses activités. Les agences, notamment Europol et Eurojust, feront l'objet d'un contrôle parlementaire accru.

- ***Nouveaux droits d'information*** : les députés demandent que le Parlement soit informé des préparatifs et des résultats des réunions du Conseil européen ainsi que des programmes et des résultats de la présidence tournante du Conseil. Le futur vice-président de la Commission/Haut Représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité est invité à se mettre d'accord avec le Parlement sur des méthodes d'information complète et de consultation du Parlement sur l'action extérieure de l'Union.

S'agissant de la négociation et de la conclusion d'accords internationaux, les députés demandent que l' information soit fournie par la Commission dans la même mesure et en même temps qu'elle l'est au comité compétent du Conseil.

- *Nouveaux droits d'initiative* : les députés se félicitent du nouveau rôle du Parlement dans l'initiative de modifications des traités. Ils saluent le fait d'avoir obtenu le droit d'initiative à l'égard de propositions concernant la composition du Parlement, et constatent que le traité de Lisbonne instaure une procédure législative spéciale pour l'adoption de dispositions établissant les modalités et les compétences des commissions temporaires d'enquête.

3) Nouvelles procédures.

- *Contrôle par les parlements nationaux* : les députés accueillent favorablement les nouveaux droits conférés aux parlements nationaux à l'égard du contrôle préalable de l'application du principe de subsidiarité dans le cadre de tous les textes législatifs de l'Union. Ils soulignent que les nouvelles prérogatives des parlements nationaux doivent être pleinement respectées à partir de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne.

- *Actes délégués* : les députés apprécient les améliorations découlant des nouvelles dispositions sur les actes législatifs et sur la hiérarchie des normes, notamment la création de l'acte délégué (article 290 du TFUE), ce qui permet de déléguer à la Commission le pouvoir d'adopter des actes non législatifs de portée générale ou de modifier certains éléments non essentiels d'un acte législatif. Ils font valoir que les objectifs, le contenu, la portée et la durée d'une telle délégation doivent être clairement définis par le Parlement et par le Conseil dans l'acte législatif.

- *Actes d'exécution* : les députés constatent que le traité de Lisbonne ne prévoit plus de base à la procédure actuelle de comitologie et que les propositions législatives en attente qui ne seront pas adoptées avant son entrée en vigueur devront être modifiées afin de répondre aux exigences des articles 290 et 291 du Traité. Ils sont d'avis qu'une solution intermédiaire pourrait être négociée avec le Conseil pour la période initiale, afin qu'aucun obstacle ne surgisse en raison d'un éventuel vide juridique et que le nouveau règlement puisse être adopté par le législateur après examen en bonne et due forme des propositions de la Commission.

4) Priorités pour la période de transition : la Commission est invitée à transmettre aux colégislateurs toutes les propositions en souffrance à l'égard desquelles de nouvelles bases juridiques et des changements de procédure législative s'appliquent. Le Parlement décidera de la position qu'il prendra à l'égard des avis qu'il a déjà adoptés dans les procédures de consultation sur les matières qui sont passées à la procédure législative ordinaire, qu'il s'agisse de confirmer sa position préalable ou d'en arrêter une nouvelle. Les députés soulignent que toute confirmation des avis sous forme de position du Parlement en première lecture ne pourra faire l'objet d'un vote du Parlement qu'après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne.

Les députés insistent sur la conclusion d'un accord interinstitutionnel interdisant l'adoption des propositions législatives en attente au titre du « troisième pilier » et possédant une dimension en matière de droits de l'homme jusqu'à l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, afin qu'un contrôle juridictionnel complet soit possible à l'égard de ces dossiers.

5) Propositions : les autres institutions sont invitées à engager des négociations en vue d'un accord interinstitutionnel couvrant: a) les objectifs principaux à réaliser par l'Union européenne après 2009, par exemple sous la forme d'un accord cadre entre les trois institutions politiques sur un programme de travail pour la législature parlementaire et le mandat de la Commission, qui débuteront en 2009; b) les mesures de mise en œuvre à adopter afin de faire du nouveau traité une réussite pour les institutions et pour les citoyens et les citoyennes européens; c) une mise à jour de l'accord interinstitutionnel entre le Parlement et le Conseil définissant leurs relations de travail en matière de politique étrangère est également nécessaire.

Le Conseil et la Commission devraient envisager la négociation, avec le Parlement européen, d'un nouvel accord interinstitutionnel lui donnant une définition sur le fond de sa participation à toutes les phases aboutissant à la conclusion d'un accord international. L'accord interinstitutionnel sur la discipline budgétaire et la bonne gestion financière devrait également être révisé.

Les députés estiment que toutes les mesures nécessaires devraient être prises pour créer une politique européenne de l'information et de la communication. Ils invitent la Commission à présenter rapidement une initiative pour mettre en œuvre l' « initiative citoyenne ».

La Commission et le Conseil sont invités à arrêter avec le Parlement une stratégie visant à garantir la cohérence entre la législation adoptée et la Charte des droits fondamentaux, ainsi que les règles contenues dans les traités sur les politiques telles que la lutte contre la discrimination, la protection des demandeurs d'asile, l'amélioration de la transparence, la protection des données, les droits des minorités et les droits des victimes et des suspects.

Enfin, les députés recommandent le réexamen urgent et le renforcement du statut de l'Union au sein des organisations internationales, lorsque le traité de Lisbonne sera en vigueur et que l'Union succédera aux Communautés européennes.