

Problèmes constitutionnels d'une gouvernance à plusieurs niveaux dans l'Union européenne

2012/2078(INI) - 15/11/2013 - Rapport déposé de la commission, lecture unique

La commission des affaires constitutionnelles a adopté le rapport d'initiative de Rafa TRZASKOWSKI (PPE, PL) et de Roberto GUALTIERI (S&D, IT) sur les problèmes constitutionnels d'une gouvernance à plusieurs niveaux dans l'Union européenne.

Les députés ont tout d'abord clarifié que le débat sur la gouvernance à plusieurs niveaux ne devrait pas être confondu avec la question de l'Europe à plusieurs niveaux, qui est liée à l'équilibre des pouvoirs et à la participation des autorités nationales, régionales et locales. Le rapport traite davantage de la **question de la différenciation** qui est à la fois une caractéristique constitutive du processus d'intégration européenne et un moyen pour en assurer le progrès et garantir le respect du principe d'égalité entre les États membres.

Intégration différenciée : la commission parlementaire est d'avis que l'intégration différenciée pourrait être un bon moyen de promouvoir une intégration plus poussée dans la mesure où elle préserverait l'intégrité de l'Union européenne. Elle pourrait en outre s'avérer **indispensable pour parachever l'instauration d'une véritable Union économique et monétaire (UEM)** qui renforce les compétences de l'Union européenne, en particulier dans le domaine de la politique économique, accroisse sa capacité budgétaire et renforce le rôle et la responsabilité démocratique de la Commission et les prérogatives du Parlement européen.

Exploiter les instruments existants : le rapport a souligné que les formes existantes d'intégration différenciée prévues par les traités - limitations du champ d'application territorial, clauses de sauvegarde, dérogations, options de non-participation ou de participation (opt-out/opt-in), coopérations renforcées, dispositions spécifiques pour les États membres dont la monnaie est l'euro - permettaient de réaliser la première étape de la création d'une véritable UEM entièrement cohérente.

Excluant l'option d'un nouvel accord intergouvernemental, les députés ont appelé les institutions à **agir rapidement en exploitant au maximum les possibilités offertes par les traités en vigueur et par leurs éléments de flexibilité**, mais aussi à préparer les modifications à apporter aux traités afin de garantir la sécurité juridique et la légitimité démocratique.

Dans ce contexte, le Parlement devrait faire pleinement usage de son **droit de soumettre au Conseil des propositions de modification des traités** qui devront ensuite être examinées par une convention, afin de parachever la mise en place d'une véritable UEM.

Procédures : sur un plan général, la commission parlementaire a estimé que la différenciation devrait être mise en œuvre, si possible, au moyen d'un **acte juridique destiné à tous les États membres, au moyen de dérogations et de clauses de sauvegarde**, et non par un acte qui exclurait a priori certains États membres de son champ d'application territorial. Elle a souligné cependant qu'un nombre élevé de dérogations et de clauses de sauvegarde pourrait porter atteinte à l'unité de l'Union européenne ainsi qu'à la cohérence et à l'efficacité de son cadre juridique.

Les États membres ont été invités à **étendre le principe de la coopération renforcée** à la politique sociale et à la politique de l'emploi.

Démocratie et institutions : les députés ont rappelé que la gouvernance d'une véritable UEM, pour être effectivement légitime et démocratique, devait s'inscrire dans le cadre institutionnel de l'Union. Ils ont souligné que la participation du Parlement - seule institution de l'Union européenne représentant directement les citoyens - était essentielle pour assurer la légitimité démocratique et le bon fonctionnement de l'UEM et constituait une condition préalable à toute autre avancée dans le sens d'une union bancaire, d'une union budgétaire et d'une union économique.

Ils ont par ailleurs insisté sur le rôle central de la Commission dans la gouvernance de l'UEM, comme l'ont également confirmé le pacte budgétaire et les traités instituant le mécanisme européen de stabilité (MES), pour garantir l'ordre juridique des traités de l'Union et servir l'intérêt commun de l'Union dans son ensemble.

Modification des traités : selon le rapport, toute modification ultérieure des traités devrait placer l'intégration différenciée au rang **d'instrument permettant de parvenir à une intégration plus poussée tout en préservant l'unité au sein de l'Union**. L'intégration différenciée devrait rester ouverte et avoir pour but final d'inclure tous les États membres.

Parmi les propositions de modifications des traités, le rapport a suggéré d'introduire une nouvelle catégorie de membre associé de l'Union qui permettrait l'intégration partielle des États concernés dans des domaines spécifiques des politiques de l'Union.

Entre autres recommandations, les députés ont suggéré de faire de l'Eurogroupe une formation informelle du Conseil «Affaires économiques et financières» et demandé que le commissaire aux affaires économiques et monétaires soit ministre du budget et vice-président permanent de la Commission.