

Évolutions et adaptations possibles de la structure institutionnelle actuelle de l'Union européenne

2014/2248(INI) - 20/12/2016 - Rapport déposé de la commission, lecture unique

La commission des affaires constitutionnelles a adopté un rapport d'initiative de Guy VERHOFSTADT (ADLE, BE) sur les évolutions et adaptations possibles de la structure institutionnelle actuelle de l'Union européenne.

Répondre aux défis européens par une réforme globale des traités : l'incapacité des institutions européennes à faire face aux crises multiples et profondes auxquelles est actuellement confrontée l'Union européenne ainsi que la montée des partis populistes et des mouvements nationalistes pousse une frange toujours plus importante de la population à se déclarer déçue du fonctionnement de l'Union.

Les défis européens sont d'une ampleur telle qu'ils ne peuvent être relevés par les seuls États membres, mais uniquement par une action commune de l'Union. Selon les députés, une réforme démocratique globale des traités devrait se faire au moyen d'une réflexion sur l'avenir de l'Union et d'un accord sur un projet d'avenir pour les générations actuelles et futures de citoyens européens.

Aussi, le présent rapport vise à apporter des solutions qui ne peuvent être obtenues au moyen des instruments prévus actuellement par les traités et qui requièrent donc une future modification de ces derniers.

Mettre un terme à «l'Europe à la carte» : les députés déplorent qu'à chaque fois que le Conseil européen décide d'appliquer des méthodes intergouvernementales et de court-circuiter la «méthode communautaire/de l'Union» prévue par les traités, cela entrave non seulement l'efficacité de la prise de décision politique mais contribue également à l'accroissement du manque de transparence et de contrôle démocratique.

Ils estiment qu'une méthode différenciée est envisageable uniquement en tant qu'étape temporaire dans la voie vers des prises de décision de l'Union plus efficaces et intégrées.

Le rapport souligne que **la «méthode de l'Union»** - droit de la Commission de prendre des initiatives législatives, codécision du Parlement et du Conseil par un vote à la majorité (l'unanimité au Conseil devenant une exception), surveillance et contrôle judiciaire exercé en dernier ressort par la Cour de justice - **est la seule méthode pour légiférer qui garantisse la prise en compte de l'intérêt européen commun.**

Jugeant essentiel de réaffirmer la mission d'«une union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe» (article 1^{er} du traité UE), les députés suggèrent :

- de rendre moins restrictives les exigences pour la mise en place d'une **coopération renforcée et structurée** ;
- de **limiter, lors de la prochaine révision des traités, la pratique des clauses de participation et de non-participation** ainsi que des exceptions pour les États membres au niveau du droit primaire de l'Union ;
- de développer un **partenariat** afin de réunir autour de l'Union des États partenaires qui ne peuvent ou n'entendent pas adhérer à l'Union, mais souhaitent nouer une relation étroite avec elle. Cette

nouvelle forme de partenariat pourrait être l'une des solutions possibles pour respecter la volonté de la majorité des citoyens du **Royaume-Uni** de quitter l'Union européenne.

Nouvelle gouvernance économique : préoccupé par les divergences économiques et sociales croissantes, le manque de réformes économiques et de stabilité financière dans l'Union économique et monétaire (UEM), et la perte de compétitivité des économies de nombre de ses États membres, les députés suggèrent que **la politique budgétaire et économique commune devienne une compétence partagée** entre l'Union et les États membres.

Le rapport propose d'adopter un «**code de convergence**», en tant qu'acte juridique dans le cadre de la procédure législative ordinaire, fixant des objectifs de convergence (par exemple en matière de fiscalité, de mobilité de la main-d'œuvre, d'investissement, de cohésion sociale, de pensions, de finances publiques, ainsi que de capacités administratives et de bonne gouvernance). Les membres de la zone euro ne seraient en mesure de participer que s'ils respectent le code de convergence.

Les députés préconisent :

- **d'intégrer le pacte budgétaire dans le cadre juridique de l'Union** et d'introduire le Mécanisme européen de stabilité (MES) et le Fonds de résolution unique dans le droit de l'Union ;
- de prévoir des **fonctions de gouvernance plus fortes** que celles assumées actuellement par la Commission et/ou l'Eurogroupe et de parvenir à un équilibre par l'association du Parlement européen à tous les aspects de l'UEM.

Le rapport demande **que l'autorité exécutive soit concentrée à la Commission dans la fonction d'un ministre des finances de l'Union européenne**. Ce dernier devrait être responsable du fonctionnement du MES et d'autres instruments mutualisés, notamment de la **capacité budgétaire**, et être le seul représentant extérieur de la zone euro au sein des organisations internationales.

Nouveaux défis : les députés ont insisté sur l'importance :

- de créer une véritable **union européenne de l'énergie**, en mettant l'accent sur la nécessité d'appliquer l'accord de Paris, ainsi que d'adapter les objectifs et les mesures climatiques contraignants de l'Union ;
- d'inscrire dans les traités le développement de nouvelles **sources d'énergie renouvelables** en tant qu'objectif prioritaire pour l'Union et les États membres ;
- d'établir un système de **migration** légale véritablement européen et d'uniformiser les critères nationaux régissant l'octroi de l'asile et l'accès au marché du travail ;
- de renforcer les capacités de l'Union en matière de **lutte contre le terrorisme** et la criminalité organisée internationale.

S'agissant de la politique étrangère, plus de progrès pourraient être accomplis en ce qui concerne le recours aux dispositions permettant d'agir à l'aide du vote à la majorité qualifiée.

Les députés ont appelé à mettre sur pied sans tarder **une union européenne de la défense** qui, dans le cadre d'un partenariat stratégique avec l'OTAN, permettrait à l'Union d'agir de manière autonome dans les opérations à l'étranger, principalement pour stabiliser son voisinage et renforcer ainsi le rôle de l'Union en tant que garante de sa propre défense et de sa sécurité.

En ce qui concerne la **défense des droits fondamentaux**, le rapport propose de modifier l'article 258 du traité FUE afin d'autoriser explicitement la Commission à intenter une «**action pour violation systématique**» à l'encontre des États membres qui bafouent les valeurs fondamentales.

Plus de démocratie, de transparence et de responsabilité : le rapport recommande, entre autres:

- de **transformer la Commission en autorité exécutive** ou gouvernement de l'Union ;
- de réduire la taille de la prochaine Commission ainsi que le nombre de ses vice-présidents à deux : le ministre des finances et le ministre des affaires étrangères ;
- d'étendre les droits électoraux des citoyens résidant dans un État membre dont ils ne sont pas ressortissants ;
- de fixer un **siège unique** pour le Parlement européen ;
- de considérer **l'Eurogroupe** comme une configuration spécialisée formelle du Conseil dotée de fonctions législatives et de contrôle, suite de la création du rôle de ministre des finances de l'Union européenne ;
- de réduire les procédures de vote au Conseil pour **passer de l'unanimité à la majorité qualifiée** et de remplacer la procédure de consultation par la codécision entre le Parlement et le Conseil ;
- de renforcer les pouvoirs des **parlements nationaux** en introduisant une procédure de «carton vert» permettant aux parlements nationaux de présenter des propositions législatives au Conseil pour examen ;
- de renforcer le **droit d'enquête** du Parlement ;
- de prévoir le passage de l'unanimité au vote à la majorité qualifiée pour les procédures décisionnelles concernant les **ressources propres** et pour le cadre financier pluriannuel ;
- de garantir le droit de contrôle du Parlement sur la totalité du **budget** de l'Union, et non uniquement sur la partie du budget qui est gérée par la Commission.

Processus de constitution : le Parlement devrait s'engager à jouer un rôle de chef de file dans ces évolutions constitutionnelles et présenter ses propres propositions de modification des traités.