

Intégration différenciée

2018/2093(INI) - 27/11/2018 - Rapport déposé de la commission, lecture unique

La commission des affaires constitutionnelles a adopté un rapport d'initiative de Pascal DURAND (Verts /ALE, FR) sur l'intégration différenciée.

Les députés ont rappelé leurs conclusions selon lesquelles les structures et processus décisionnels intergouvernementaux accroissent la complexité de la responsabilité institutionnelle, réduisent la transparence et la responsabilité démocratique et que **la méthode communautaire** est la meilleure pour le fonctionnement de l'Union. Ils estiment qu'une intégration différenciée devrait refléter l'idée que l'Europe ne fonctionne pas selon une approche unique et doit s'adapter aux besoins et aux souhaits de ses citoyens.

Selon le rapport, cette différenciation :

- peut parfois s'avérer nécessaire pour se lancer dans de **nouveaux projets européens** et sortir de l'impasse résultant de circonstances politiques nationales sans rapport avec le projet commun ;
- devrait être utilisé de manière **pragmatique** en tant qu'instrument constitutionnel pour garantir la flexibilité sans porter atteinte à l'intérêt général de l'UE et à l'égalité des droits et des chances de ses citoyens ;
- ne devrait être conçue que comme une **étape temporaire** sur la voie d'une élaboration plus efficace et plus intégrée des politiques.

La commission parlementaire a réitéré sa conviction que l'intégration différenciée doit rester, comme le prévoient les articles 20 et 46 du TUE, **ouverte à tous les États membres** et doit continuer à servir d'exemple d'une intégration européenne plus profonde où aucun État membre ne reste exclu d'une politique à long terme, et ne doit pas être considérée comme un moyen de faciliter des solutions à la carte qui risquent de compromettre la méthode et le système institutionnel de l'Union.

Les députés ont affirmé que toute forme d'initiative de différenciation qui conduirait à la création d'États membres de première et de deuxième classe de l'Union serait un échec politique majeur avec des conséquences préjudiciables pour le projet européen. Tout modèle futur d'intégration différenciée devrait être conçu de manière à encourager et à soutenir pleinement les États membres qui aspirent à opter en faveur du développement économique visant à satisfaire aux critères nécessaires dans un délai raisonnable («opt in»).

Les députés ont estimé qu'une réponse appropriée au besoin d'outils flexibles était de s'attaquer à l'une des racines du problème. C'est pourquoi ils ont demandé que les procédures de vote du Conseil soient davantage axées sur la **majorité qualifiée** que sur l'unanimité, en recourant à la "clause passerelle" (article 48, paragraphe 7, du traité UE).

La commission compétente estime qu'une intégration différenciée devrait toujours avoir lieu **dans le cadre des dispositions du Traité**, préserver l'unité des institutions de l'UE et ne devrait pas conduire à la création d'arrangements institutionnels parallèles ou d'arrangements qui contreviennent indirectement à l'esprit et aux principes fondamentaux du droit communautaire, mais devrait plutôt permettre la création d'organes spécifiques le cas échéant, sans préjudice des compétences et du rôle des institutions communautaires.

Les députés ont souligné que l'intégration différenciée ne devrait pas conduire à des processus décisionnels plus complexes qui porteraient atteinte à la responsabilité démocratique des institutions de l'UE.

Ils ont estimé que le Brexit était l'occasion de s'éloigner des modèles d'"opting out" au profit de modèles non discriminatoires et favorables d'"**opting in**". Ces modèles d'"opt-in" ne limiteraient pas les progrès vers une "union toujours plus étroite" au plus petit dénominateur commun mais permettraient la flexibilité nécessaire pour progresser tout en laissant la porte ouverte aux États membres qui sont à la fois disposés et capables de remplir les critères nécessaires.

Les députés demandent que la prochaine révision des Traités **mette fin à la pratique des dérogations permanentes et des exceptions** au droit primaire de l'UE pour chaque État membre, car elles entraînent une différenciation négative dans le droit primaire de l'UE, faussent l'homogénéité du droit communautaire en général et menacent la cohésion sociale de l'UE.

Ils reconnaissent toutefois que certaines **périodes transitoires** peuvent être nécessaires pour les nouveaux membres à titre strictement exceptionnel, temporaire et au cas par cas, tout en insistant pour que certaines dispositions juridiques claires et applicables soient introduites afin d'empêcher la perpétuation de ces périodes.

L'adhésion à l'UE nécessiterait donc le **plein respect du droit primaire de l'UE** dans tous les domaines politiques, tandis que les pays qui souhaitent entretenir des relations étroites avec l'UE sans être disposés à s'engager à respecter pleinement le droit primaire et qui ne veulent ou ne peuvent adhérer à l'UE devraient se voir proposer une forme de partenariat. Les députés ont estimé que cette relation devrait s'accompagner d'obligations correspondant aux droits respectifs, telles qu'une contribution au budget de l'UE, et devrait être subordonnée au respect des valeurs fondamentales de l'UE, de l'État de droit et, s'agissant de la participation au marché intérieur, des quatre libertés.

Le rapport a souligné que la différenciation ne devrait pas être possible dans les domaines politiques où les États membres non participants pourraient créer des externalités négatives, comme le dumping économique et social. Il a demandé à la Commission d'examiner attentivement les effets centrifuges potentiels, y compris à long terme, lorsqu'elle présentera sa proposition de coopération renforcée.

Il a suggéré la mise en place d'une **procédure spéciale** qui permettrait, après un certain nombre d'années, lorsque la coopération renforcée est lancée par un certain nombre d'États représentant une majorité qualifiée au Conseil et après approbation du Parlement, l'intégration des dispositions de la coopération renforcée dans l'acquis communautaire.

Enfin, il a souligné que la flexibilité et la différenciation devraient aller de pair avec le renforcement des règles communes dans les domaines essentiels pour éviter que la différenciation n'entraîne une fragmentation politique. Les députés considèrent, par conséquent, qu'un futur cadre institutionnel européen devrait inclure **des piliers européens de droits politiques, économiques, sociaux et environnementaux** auxquels il ne serait pas possible de déroger.