Mise en œuvre des dispositions du traité concernant la coopération renforcée

2018/2112(INI) - 29/01/2019 - Rapport déposé de la commission, lecture unique

La commission des affaires constitutionnelles a adopté le rapport d'initiative d'Alain LAMASSOURE (PPE, FR) sur la mise en œuvre des dispositions du traité relatives aux coopérations renforcées.

En vertu des traités, une coopération renforcée peut être initiée par au moins neuf États membres dans le cadre des politiques européennes, sauf dans les domaines de compétences exclusives de l'UE. Elle permet aux États participants d'organiser une coopération plus importante que celle initialement prévue par les traités dans le cadre de la politique concernée.

L'Union a un intérêt particulier à mettre en œuvre une coopération renforcée dans certains domaines de compétences non exclusives de l'UE afin de faire avancer le projet européen et de faciliter la vie des citoyens. Elle permet aux États participants d'atteindre un objectif ou une initiative communs et de surmonter une paralysie des négociations ou un blocage d'un ou de plusieurs autres États membres lorsque l'unanimité est requise.

Principales observations

Les députés se sont dits préoccupés par le fait que, même si les coopérations renforcées offrent une solution à un problème commun, en tirant parti de la structure institutionnelle de l'Union et en réduisant ainsi les coûts administratifs pour les États membres participants, elles n'ont pas complètement éliminé la nécessité de recourir à des solutions sous la forme de sous-groupes intergouvernementaux en dehors du cadre des traités, avec des conséquences négatives sur la cohérence du cadre juridique de l'Union et le manque de contrôle démocratique approprié.

Même si la coopération renforcée, en raison de sa nature de mesure de dernier recours, n'a pas été largement utilisée depuis sa création dans le traité d'Amsterdam, elle semble gagner en importance et produire des résultats tangibles. Elle intervient souvent dans des domaines régis par une procédure législative spéciale requérant l'unanimité et a été principalement utilisée dans le domaine de la justice et des affaires intérieures.

Les députés estiment que cadre institutionnel unique de l'UE doit être préservé afin d'atteindre ses objectifs communs et de garantir le principe de l'égalité de tous les citoyens. Ils ont plaidé pour le maintien de la «méthode communautaire» ou de l'Union.

Les députés ont recommandé ce qui suit :

- l'activation de la clause passerelle spéciale pour passer de l'unanimité au vote à la majorité qualifiée et d'une procédure législative spéciale à la procédure législative ordinaire, immédiatement après l'approbation par le Conseil d'un accord sur le lancement d'une coopération renforcée, afin d'éviter de nouveaux blocages si le nombre des États membres participants est important ;

- que la Commission joue un rôle actif à tous les stades de la coopération renforcée, depuis la proposition jusqu'à la mise en œuvre de la coopération renforcée en passant par les délibérations ;

- que le Parlement européen joue un rôle plus important en suggérant à la Commission de nouvelles formes de coopération et en suivant les propositions ou les coopérations existantes ;

- l’amélioration de l’organisation interne du Parlement en ce qui concerne les coopérations renforcées et la création de sous-commissions ad hoc dont la qualité de membre à part entière serait principalement attribuée aux députés élus dans les États membres qui participent aux coopérations renforcées.

Budget

Les députés ont déclaré que les dépenses opérationnelles liées à la coopération renforcée devraient être supportées par les États membres participants. Si ce coût est supporté par le budget de l'UE, les États membres non participants devraient être remboursés, à moins que le Conseil, après consultation du Parlement, décide que cette coopération doit être financée par le budget de l'UE, faisant ainsi de ces dépenses une partie de ce dernier et donc soumise à la procédure budgétaire annuelle.

Si l'activité réglementée par la coopération renforcée génère des recettes, celles-ci devraient être affectées à la couverture des dépenses opérationnelles liées à la coopération renforcée.

Juridiction compétente

Les députés ont estimé que les coopérations renforcées devraient relever de la compétence directe de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), sans préjudice de la possibilité d'établir une procédure d'arbitrage ou un tribunal de première instance pour le règlement des différends qui pourrait être nécessaire au fonctionnement d'un cas particulier de coopération renforcée, sauf disposition contraire du traité, qui devrait être précisé dans l'acte juridique instituant cette coopération renforcée.

Ajustements et évolution future des coopérations renforcées

Le rapport a proposé la création d'une unité spéciale de coopération renforcée au sein de la Commission, sous la direction du commissaire responsable des relations interinstitutionnelles, pour coordonner et rationaliser la mise en place institutionnelle des initiatives de coopération renforcée.

Les députés ont jugé nécessaire d'élaborer une procédure d'autorisation accélérée des coopérations renforcées dans des domaines de haute importance politique, qui devrait être achevée dans un délai plus court que celui de deux présidences consécutives du Conseil.

Ils ont invité la Commission à proposer un règlement afin de simplifier et d'unifier le cadre juridique applicable aux coopérations renforcées (par exemple, les principes directeurs sur la loi applicable aux institutions communes ou le retrait d'un membre) et de faciliter ainsi la conclusion d'une telle coopération.