Mise en œuvre des clauses "passerelle" dans les traités de l'Union européenne

2022/2142(INI) - 11/07/2023 - Texte adopté du Parlement, lecture unique

Le Parlement européen a adopté par 347 voix pour, 241 contre et 46 abstentions, une résolution sur la mise en œuvre des clauses «passerelles» dans les traités de l'Union européenne.

Les clauses «passerelles» sont des mécanismes qui ont été introduits dans les traités afin d'assouplir le processus décisionnel de l'Union. Elles ne peuvent pas élargir ni rétrécir les compétences de l'Union, mais seulement modifier le processus décisionnel, en permettant le passage du vote à l'unanimité au vote à la majorité qualifiée (VMQ) et/ou, dans certains cas, d'une procédure législative spéciale prévue par les traités à la procédure législative ordinaire (PLO).

Il existe deux types de clauses «passerelles»:

a) les clauses «passerelles» générales, qui requièrent un vote unanime du Conseil européen et l' approbation du Parlement, et sur lesquelles les parlements nationaux disposent d'un droit de veto;

b) les clauses «passerelles» sectorielles, spécifiques à six domaines d'action, qui requièrent un vote unanime du Conseil européen ou du Conseil, et dans lesquelles le Parlement ne joue qu'un rôle marginal.

Rendre possible l'activation des clauses «passerelles»

L'Union doit être en mesure de répondre rapidement et efficacement aux défis sans précédent auxquels elle est confrontée, au lieu de s'en remettre par moments à des procédures d'urgence qui exigent un vote à l'unanimité du Conseil et n'accordent aucun rôle formel au Parlement. L'exigence de vote à l'unanimité a souvent bloqué l'action de l'Union dans différents domaines.

Les députés jugent donc urgent **d'abandonner l'exigence d'unanimité** et de passer dès que possible au vote à la majorité qualifiée (VMQ) et à la procédure législative ordinaire (PLO) dans des domaines politiques clés, afin d'améliorer la capacité d'action de l'Union. Ils demandent également au Conseil de renoncer à son habitude de statuer à l'unanimité dans les domaines où les traités prévoient déjà le VMQ.

Les députés estiment que les clauses «passerelles» constituent un outil important pour accroître la capacité de l'Union à agir de manière rapide et efficace. En l'état actuel du droit, les clauses «passerelles» peuvent d'ores et déjà être activées, mais seulement après un vote unanime au Conseil ou au Conseil européen. Les députés suggèrent donc une nouvelle fois de rendre possible leur activation après un VMQ et demandent que les traités soient modifiés dans ce sens.

La présidence actuelle du Conseil et celles qui lui succéderont sont invitées à inscrire la question de l' activation des clauses «passerelles» à l'ordre du jour des prochaines réunions du Groupe «Affaires générales» et du Conseil des affaires générales.

Domaines d'activation des clauses «passerelles»

Les députés ont suggéré de recourir aux clauses «passerelles» :

- pour passer au VMQ dans des **domaines spécifiques de la PESC**, en particulier pour adopter i) les mesures restrictives à l'encontre de gouvernements de pays tiers, d'entités non étatiques et de particuliers,

notamment les décisions relevant du cadre du régime mondial de sanctions de l'Union en matière de droits de l'homme et celles prises en réponse à la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine; ii) des déclarations ou des décisions sur des questions internationales relatives aux droits de l'homme; iii) des décisions relatives à des missions civiles de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC);

- pour **certains aspects des politiques environnementales et énergétiques** si l'on veut mettre en œuvre le pacte vert, faciliter la transition équitable vers une énergie propre et adopter des mesures efficaces face aux conséquences de la crise énergétique actuelle et de l'urgence environnementale et climatique;

- pour les mesures de **lutte contre les discriminations** prévues à l'article 19 du traité FUE et pour renforcer la capacité de l'Union à mettre en œuvre des mesures protégeant l'ensemble des droits des travailleurs;

- pour passer à la PLO dans les domaines liés à la **protection des droits fondamentaux dans l'Union**, par exemple par l'activation de la clause «passerelle» sectorielle relative au droit de la famille ayant une incidence transfrontière.

Il est rappelé que les clauses passerelles n'ont jamais été utilisées pour les **questions fiscales**.

Les députés ont réaffirmé leur engagement à ne pas approuver de nouvelle proposition de **coopération renforcée** tant que les États membres participants ne se seront pas engagés à activer la clause «passerelle» sectorielle prévue à l'article 333 du traité FUE pour passer au VMQ et à la PLO.

Les députés souhaitent également une réflexion sur la possibilité de passer au VMQ au sein du Conseil et à la PLO dans les domaines spécifiques qui régissent **les fondements démocratiques de l'Union**, en particulier pour: i) l'élection des membres du Parlement européen au suffrage universel direct, qui resterait soumise à l'approbation des États membres selon les règles constitutionnelles nationales; ii) les modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen et aux élections municipales pour les citoyens de l'Union résidant dans un État membre dont ils ne sont pas ressortissants.

Calendrier d'activation progressive des clauses «passerelles»

1) À court terme (d'ici la fin 2023), l'activation des clauses «passerelles» devrait concerner :

- les décisions relevant du cadre du régime mondial de sanctions de l'Union en matière de droits de l' homme et celles prises en réponse à la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine;

- l'approbation par VMQ et conformément à la PLO des mesures relatives à la politique énergétique lorsqu'elles sont essentiellement de nature fiscale;

- le passage à la PLO pour certaines mesures environnementales dans le contexte plus large de l'urgence climatique et environnementale et des objectifs fixés dans le pacte vert pour l'Europe;

- la révision du cadre financier pluriannuel (CFP) actuel, une fois que le réexamen à mi-parcours de 2024 aura été présenté par la Commission.

2) À moyen terme (d'ici la fin 2024), les clauses «passerelles» devrait être activées :

- pour garantir que les positions de l'Union sur les droits de l'homme dans les enceintes multilatérales, les accords internationaux dans le domaine de la PESC et les missions civiles de la PSDC seront adoptés par VMQ;

- pour l’adoption d’une décision visant à inclure la violence à l’égard des femmes et des filles ainsi que d’ autres formes de violence à caractère sexiste dans les domaines de criminalité définis à l’article 83, paragraphe 1, du traité FUE.

3) À plus long terme (dès que possible au cours de la prochaine législature), les clauses «passerelles» devrait être activées :

- pour adopter par VMQ les décisions dans tous les domaines de la PESC, à l’exception de la création de missions ou d’opérations militaires dotées d’un mandat exécutif dans le cadre de la PSDC;

- pour permettre de passer au VMQ et à la PLO sur certaines mesures de politique sociale et de lutte contre les discriminations;

- pour adopter par VMQ et conformément à la PLO les décisions dans tous les domaines liés au fonctionnement démocratique de l’Union, y compris en ce qui concerne les élections au Parlement européen.