

# Conférence intergouvernementale CIG: révision des Traités, les intérêts financiers et le Procureur européen

1999/0825(CNS) - 13/04/2000 - Résolution intermédiaire adoptée du Parlement

En adoptant le rapport de MM Giorgos DIMITRAKOPOULOS (PPE/DE, Gr) et Jo LEINEN (PSE, D), le Parlement fait part de ses propositions à la CIG. Pour le Parlement, la composition, le fonctionnement et l'équilibre des institutions (PE, Conseil et Commission) doit refléter la double légitimité de l'Union en tant qu'union des peuples et union d'États et assurer globalement l'équilibre entre les petits ou grands États et les peuples. Il faut donc tenir compte du principe constitutionnel en vertu duquel les peuples sont représentés par le Parlement européen et l'union des États par le Conseil.

1) Vote à majorité qualifiée et co-décision comme règle générale. Le Parlement prend position en faveur de la généralisation du vote à la majorité qualifiée au Conseil à toutes les décisions à caractère législatif. Toutes les matières décidées à la majorité qualifiée doivent faire l'objet de la procédure de co-décision PE /Conseil (laquelle devra s'appliquer aussi dans les domaines de la politique économique et monétaire et du troisième pilier). Le vote à l'unanimité au Conseil doit être limité aux décisions à caractère constitutionnel qui, en vertu du Traité, doivent être approuvées par les Parlements nationaux. Le Parlement doit aussi participer, au travers de la procédure d'avis conforme, à la procédure de révision des Traités, à tous les accords internationaux qui portent sur une matière soumise à la procédure de co-décision au plan interne, aussi bien qu'aux décisions sur les ressources propres et les nominations à la Cour de Justice et au Tribunal de Première Instance, à la Cour de Comptes et au directoire du SEBC.

2) Pondération des voix au Conseil: double majorité États/population. Le rapport se prononce aussi sur la pondération de voix au Conseil, se ralliant aux propositions avancées par la Commission européenne: les délibérations prises à la majorité qualifiée sont considérées acquises si elles recueillent au moins le vote favorable de la majorité simple des États membres représentant au moins la majorité de la population totale des États-membres de l'Union. Le Parlement européen propose également des mesures pour améliorer l'efficacité du travail du Conseil et pour renforcer la transparence de ses travaux quand le Conseil siège en qualité de législateur ou d'autorité budgétaire.

3) La composition de la Commission. Le Parlement européen estime que la Commission doit être d'une dimension raisonnable. Elle devrait être composée : - soit d'un nombre fixe de 20 commissaires, outre le Président, à condition qu'il existe un système de rotation garantissant dans la durée, aux ressortissants de chacun des États membres, des chances égales d'en faire partie; - soit d'un commissaire par État membre, à condition que le rôle du Président soit renforcé et qu'une hiérarchie interne permettant à la Commission d'agir efficacement soit établie. Quant à la procédure de désignation de la Commission, le Parlement se propose d'élire le Président de la Commission parmi les candidats proposés par le Conseil. Le Président de la Commission, en accord avec les États-membres désigne les membres du Collège, tout en veillant à ce que la Commission comprenne un citoyen de chaque État membre au moins chaque deux mandats. La Commission est investie par le PE. Le Parlement veut sauvegarder l'indépendance et le rôle de la Commission (il maintient, de ce fait, le statu quo en matière d'initiative législative), tout en renforçant le rôle politique de son Président. Ainsi, il propose d'attribuer au Président de la Commission (après délibération du Collège) la possibilité de poser la question de confiance devant le PE, le refus de la confiance par la majorité des membres du PE impliquant la démission de la Commission. Les Commissaires sont tenus de présenter leur démission lorsque le Président de la Commission le leur demande, pour raison de fautes graves commises pendant l'exercice de leurs fonctions. Le PE doit pouvoir aussi demander à la Cour de Justice de déclarer démissionnaire un membre de la Commission, aux termes de l'article 216.

4) La composition du PE. Le rapport confirme le maintien de la limite maximale de 700 députés. Comme il est probable qu'une première vague de nouveaux États adhérerait à l'Union vers les années 2004-2006, le PE de la législature 2004-2009 doit être composé sur la base d'un premier ajustement transitoire du nombre de sièges par État-membre, de façon à maintenir la limite des 700. Avant les élections de 2009, le nombre de députés à élire dans chaque État-membre sera calculé sur la base de la

population qu'aurait l'Union si tous les candidats avec lesquels des négociations sont conduites avaient adhéré, toujours dans la limite des 700. Ce nombre sera déterminé en fonction de la population, selon une clé de répartition proportionnelle corrigée par l'attribution d'un nombre minimal de 4 sièges par État-membre (ce qui signifie une diminution d'un tiers par rapport au minimum actuel, vu la prévisible augmentation d'un tiers de la population de l'UE). Le Parlement a rejeté la proposition du rapporteur qui demandait que le traité prévoie, à partir de 2009, un nombre additionnel de membres de 10% des députés du PE, dans le cadre d'une circonscription européenne unique. En un mot, le Parlement se prononce contre la possibilité d'augmenter de 10% ses membres mais laisse la possibilité ouverte aux listes européennes. Par ailleurs, le Parlement estime qu'il lui appartient d'adopter son propre statut et de décider, à la majorité absolue de ses membres, du lieu de son siège et de ses réunions. À propos des partis politiques européens, le Parlement propose que le Conseil et le PE en co-décision établissent les conditions pour leur reconnaissance, leur statut et les modalités de leur financement (financement communautaire inclus). Mais il demande que les partis européens qui ne respectent pas les principes démocratiques et les droits fondamentaux puissent faire l'objet d'une procédure de suspension de leur financement par l'Union devant la Cour de Justice.

5) Les autres institutions. La Cour des Comptes doit être composée d'un nombre fixe de membres, nommés pour six ans par le Conseil, statuant à la majorité qualifiée après l'avis conforme du PE. Un renouvellement partiel des membres doit avoir lieu tous les trois ans. Au cas où le nombre des membres de la Cour serait inférieur au nombre d'États membres, un système de roulement doit être mis en place pour garantir qu'elle comprenne un citoyen de chaque État membre au moins tous les trois ans. La Cour des Comptes doit avoir un droit d'accès direct au contrôle financier des autorités nationales et régionales si et dans la mesure où ces autorités sont impliquées dans les dépenses du budget de l'Union. La structure du Conseil de la BCE et les autres organes décisionnels du SEBC doivent aussi tenir compte de l'élargissement, afin de garantir l'efficacité des processus décisionnels. Le nombre des membres du Comité des Régions et du Comité Économique et Social (CES) ne doit pas excéder le tiers du nombre des membres du PE. Les membres du Comité des Régions doivent exercer un mandat politique électif au niveau régional ou local, ou être politiquement responsables devant l'Assemblée élue au suffrage universel direct. Ceux du CES doivent représenter les différentes catégories de la vie économique et sociale.

6) Pour un processus constitutionnel. Le Parlement propose la "constitutionnalisation" des Traités, à travers sa simplification et consolidation dans un texte unique, divisé en deux parties: une partie A, intégrant les dispositions de nature constitutionnelle (préambule, objectifs de l'UE, Charte des Droits fondamentaux, institutions, procédures de décision, répartition des compétences entre l'Union et les États); une partie B, intégrant les autres domaines couverts par les Traités actuels. Une hiérarchie des normes doit être établie: la Partie A du Traité serait adoptée par le Conseil à l'unanimité, soumise à l'approbation du PE et ratifiée par les États-membres. La Partie B pourrait être modifiée par le Conseil après l'avis conforme du PE. Les actes législatifs seraient adoptés par le Conseil à la majorité qualifiée et par le PE, en co-décision. Plus généralement, la structure par "pilier" devrait être progressivement abandonnée. La procédure de suspension d'un État membre de l'UE, par manquement aux obligations de l'article 6 du Traité doit aussi être modifiée: le Conseil doit statuer à la majorité des quatre cinquièmes des États-membres, sur proposition d'un tiers des États-membres ou du PE ou de la Commission. L'avis conforme du PE sera requis.

7) Faciliter les coopérations renforcées. Au sujet des coopérations renforcées, qui doivent agir comme force d'attraction pour faire progresser l'Union et seulement quand il y a une "impossibilité effective de l'Union à agir collectivement", elles doivent concerner au moins un tiers des États-membres. L'autorisation pour instaurer une coopération renforcée doit être accordée par le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission et après avis conforme du PE adopté à la majorité de ses membres. L'unité de l'ordre juridique et des institutions doit être préservée. Le Parlement demande aussi à la CIG d'inclure la Charte des Droits Fondamentaux dans les Traités pour la doter d'un caractère juridique contraignant, et faire en sorte que l'UE adhère à la Convention européenne des Droits de l'Homme. Il faudra aussi améliorer l'accès de toute personne physique ou morale à la Cour de Justice en complétant les mécanismes de contrôle juridictionnel existants et en instituant des procédures appropriées de recours préjudiciels.

8) Renforcer le rôle externe de l'Union. Le Parlement estime que l'Union doit posséder une personnalité juridique propre, de façon à asseoir son statut international. Il propose plusieurs mesures dans le domaine des relations économiques extérieures, notamment de façon à renforcer le pouvoir du PE dans ce domaine: par l'introduction de la procédure de co-décision dans le contexte des

mesures de politique commerciale par l'extension de l'avis conforme aux accords qui portent sur un domaine soumis, sur le plan interne, à la procédure de co-décision, ainsi qu'aux décisions en matière de sanctions économiques. En outre, il propose plusieurs mesures pour renforcer le rôle du PE en ce qui concerne les négociations et la conclusion des Traités internationaux. Dans le domaine de la PESC, le Parlement rappelle que, après Helsinki, la question reste ouverte de savoir si et dans quelle mesure il faut apporter des modifications au Traité en ce qui concerne la réalisation d'une politique européenne de sécurité et de défense commune. D'ores et déjà, il propose de réduire la distinction entre le premier et le deuxième pilier, notamment à travers le renforcement de la compétence communautaire, par le biais de l'attribution à la Commission d'un rôle majeur dans la coordination des instruments communautaires et nationaux non-militaires en ce qui concerne la gestion internationale des crises. Il propose aussi l'instauration d'un Conseil des ministres de la Défense qui s'occuperait des problèmes techniques et opérationnels, de la politique européenne de sécurité et de défense, toutes les décisions relatives à la PESC devant être proposées au Conseil Affaires générales et adoptées par celui-ci. Il réclame le transfert des structures institutionnelles et des capacités opérationnelles de l'UEO à l'Union et demande que les États membres traditionnellement neutres et ceux qui n'ont fait partie d'aucune alliance puissent participer pleinement et sur un pied d'égalité aux opérations de l'Union. Il préconise la création d'un Comité politique et de sécurité permanent pour remplacer l'actuel Comité politique. Il réclame la révision de la possibilité de veto et de renvoi au Conseil européen concernant les décisions à la majorité qualifiée. Plutôt qu'un veto, des solutions devraient être explorées dans le cadre de la CIG pour permettre à un État membre qui s'oppose à une position commune ou à une action commune de ne pas entériner cette position commune ou de ne pas prendre part à l'action commune. Il demande l'adoption de nouvelles dispositions pour garantir qu'il soit associé aux décisions principales et pourra contribuer à la définition des orientations générales de la PESC; la prise en charge de l'ensemble des actions communes par le budget communautaire; et la fusion, en temps utile, des fonctions des Hauts Représentants et des Commissaires aux relations extérieures dans une Vice-Présidence de la Commission spécialement nommée.

9) Politiques internes. En ce qui concerne le renforcement des politiques internes, le Parlement propose certaines mesures en matière de coordination des politiques économiques, sociale et de l'emploi. Il invite la CIG à inclure l'expression "économie sociale de marché" dans le Traité et demande une participation accrue du PE en matière de grandes orientations des politiques économiques des États membres et de la Communauté, afin de pallier le déficit démocratique qui caractérise actuellement l'UEM. Les grandes orientations économiques devraient être présentées par la Commission sous la forme de propositions et non de recommandations, de façon à ce que le PE soit officiellement consulté. Le Conseil doit arrêter les grandes orientations relatives aux politiques économiques, à l'emploi et à la convergence sociale à la majorité qualifiée, sur proposition de la Commission et avis du PE. Le Parlement demande aussi une révision de la procédure budgétaire, rendue obsolète par les accords interinstitutionnels successifs sur les perspectives financières: la suppression de la distinction entre dépenses-obligatoires et non-obligatoires; le renforcement de l'unité du budget à travers l'incorporation du FED et du financement des agences décentralisées; la consolidation des perspectives financières dans le Traité sous forme d'une programmation financière à moyen terme adoptée de commun accord par le PE et le Conseil. Selon le Parlement, l'Union doit être financée par des ressources propres, dont le montant serait fixé par le PE et le Conseil en co-décision et non par des contributions des États membres. Le Parlement propose aussi quelques mesures pour rendre plus transparente la procédure de décharge, qui doit être articulée en deux éléments: une évaluation politique de la responsabilité de la Commission dans l'exécution budgétaire et la clôture des comptes. Le PE veut que l'autorité de décharge dispose directement des informations fournies par les gestionnaires des fonds communautaires dans les États membres. En ce qui concerne l'espace de liberté, de sécurité et de justice (ELSJ), le Parlement demande la fusion du cadre communautaire de la coopération judiciaire et policière pénale avec la coopération judiciaire civile et les mesures liées à la circulation des personnes. Il faudrait reconnaître la pleine juridiction de la Cour de Justice sur toutes les mesures liées à la réalisation de l'ELSJ, lesquelles devraient toutes être adoptées en co-décision et à la majorité qualifiée. Finalement, le Parlement demande l'intégration de d'Europol dans le cadre institutionnel de l'Union, avec la définition de formes appropriées de contrôle démocratique (par le PE) et juridictionnel (par la Cour de Justice) de son activité. Le Parlement propose encore l'inclusion d'un nouveau chapitre dans le Traité CE sur la politique commune de l'énergie, ainsi que la définition d'un

système unique européen de contrôle du trafic européen.