










Procédure file

Informations de base	
INI - Procédure d'initiative	2014/2248(INI)
Procédure terminée	
Évolutions et adaptations possibles de la structure institutionnelle actuelle de l'Union européenne	
Voir aussi 2014/2249(INI)	
Sujet	
8.10 Révision des Traités, conférences intergouvernementales	
8.40 Institutions de l'Union	

Acteurs principaux			
Parlement européen	Commission au fond	Rapporteur(e)	Date de nomination
	AFCO Affaires constitutionnelles		06/11/2014
		 VERHOFSTADT Guy	
		Rapporteur(e) fictif/fictive	
		 RANGEL Paulo	
		 LEINEN Jo	
	 FOX Ashley		
	 DURAND Pascal		
	 CASTALDO Fabio Massimo		
	 ANNEMANS Gerolf		
	Commission pour avis	Rapporteur(e) pour avis	Date de nomination
	CONT Contrôle budgétaire		21/05/2015
		 SARVAMAA Petri	
	BUDG Budgets		03/02/2016
		 FERNANDES José Manuel	
Commission européenne	DG de la Commission	Commissaire	
	Secrétariat général	TIMMERMANS Frans	

Événements clés			
15/01/2015	Annnonce en plénière de la saisine de la commission		

08/12/2016	Vote en commission		
20/12/2016	Dépôt du rapport de la commission	A8-0390/2016	Résumé
14/02/2017	Débat en plénière		
16/02/2017	Résultat du vote au parlement		
16/02/2017	Décision du Parlement	T8-0048/2017	Résumé
16/02/2017	Fin de la procédure au Parlement		

Informations techniques

Référence de procédure	2014/2248(INI)
Type de procédure	INI - Procédure d'initiative
Sous-type de procédure	Rapport d'initiative
	Voir aussi 2014/2249(INI)
Base juridique	Règlement du Parlement EP 54
Etape de la procédure	Procédure terminée
Dossier de la commission parlementaire	AFCO/8/02315

Portail de documentation

Projet de rapport de la commission		PE585.741	06/07/2016	EP	
Avis de la commission	BUDG	PE587.434	28/09/2016	EP	
Avis de la commission	CONT	PE585.777	13/10/2016	EP	
Amendements déposés en commission		PE592.325	09/11/2016	EP	
Amendements déposés en commission		PE592.348	09/11/2016	EP	
Amendements déposés en commission		PE592.324	16/11/2016	EP	
Rapport déposé de la commission, lecture unique		A8-0390/2016	20/12/2016	EP	Résumé
Texte adopté du Parlement, lecture unique		T8-0048/2017	16/02/2017	EP	Résumé

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

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.

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

Le Parlement européen a adopté par 283 voix pour, 269 contre et 83 abstentions, une résolution sur les évolutions et adaptations possibles de la structure institutionnelle actuelle de l'Union européenne.

Une proposition de résolution de remplacement, déposée par le groupe ENF, a été rejetée en plénière par 58 voix pour, 524 contre et 56 abstentions.

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.

Or, 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 le Parlement, 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, la présente résolution 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» : le Parlement a déploré 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.

La résolution a souligné 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 - était 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 ont suggéré :

- 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 ne tendent 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 : préoccupés 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 ont suggéré que la politique budgétaire et économique commune devienne une compétence partagée entre l'Union et les États membres. De plus, pour renforcer la stabilité financière, la zone euro aurait besoin d'une capacité budgétaire fondée sur de véritables ressources propres et d'un Trésor européen adéquat ayant la capacité d'emprunter.

Le Parlement a proposé d'adopter, en plus du pacte de stabilité et de croissance, 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). Le respect du code devrait conditionner la participation à la capacité budgétaire de la zone euro.

En outre, les droits sociaux et les libertés économiques devraient être placés sur un pied d'égalité afin de donner à l'UEM une dimension sociale forte.

La résolution a préconisé :

- 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 ;
- de concentrer l'autorité exécutive 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 ;
- d'accélérer l'achèvement de l'union bancaire et de l'union des marchés des capitaux et de supprimer la règle de l'unanimité pour certaines pratiques fiscales.

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 ;
- de détablir 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.

Sagissant 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 Parlement a proposé 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 : la résolution a recommandé, 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 ;
- de détendre 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 remplacer la pratique de la présidence tournante de six mois par un système de présidents permanents choisis au sein du Conseil, les décisions du Conseil étant prises par un Conseil législatif unique ;
- 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 s'est engagé à jouer un rôle de chef de file dans ces évolutions constitutionnelles et présenter ses propres propositions de modification des traités.