

Procédure file

Informations de base	
INI - Procédure d'initiative	2018/2093(INI)
Intégration différenciée	
Sujet	Procédure terminée
5.20.01 Coordination des politiques monétaires, Institut monétaire européen (IME), Union économique et monétaire (UEM)	
7.90 Justice et affaires intérieures	
8 Etat et évolution de l'Union	

Acteurs principaux			
Parlement européen	Commission au fond	Rapporteur(e)	Date de nomination
	AFCO Affaires constitutionnelles		21/03/2018
		 DURAND Pascal Rapporteur(e) fictif/fictive  PREDA Cristian Dan  BRESSO Mercedes  MESSERSCHMIDT Morten  SELIMOVIC Jasenko  CASTALDO Fabio Massimo	
Commission européenne	Commission pour avis	Rapporteur(e) pour avis	Date de nomination
	BUDG Budgets		23/04/2018
		 GOERENS Charles	
	ECON Affaires économiques et monétaires (Commission associée)		31/05/2018
		 FRUNZULICĂ Doru-Claudian	
	DG de la Commission Migration et affaires intérieures	Commissaire AVRAMOPOULOS Dimitris	

Événements clés			
14/06/2018	Annonce en plénière de la saisine de la commission		
14/06/2018	Annonce en plénière de la saisine des commissions associées		
21/11/2018	Vote en commission		
27/11/2018	Dépôt du rapport de la commission	A8-0402/2018	Résumé
17/01/2019	Résultat du vote au parlement		
17/01/2019	Débat en plénière		
17/01/2019	Décision du Parlement	T8-0044/2019	Résumé
17/01/2019	Fin de la procédure au Parlement		

Informations techniques	
Référence de procédure	2018/2093(INI)
Type de procédure	INI - Procédure d'initiative
Sous-type de procédure	Rapport d'initiative
Base juridique	Règlement du Parlement EP 54
Autre base juridique	Règlement du Parlement EP 159
Étape de la procédure	Procédure terminée
Dossier de la commission parlementaire	AFCO/8/13345

Portail de documentation					
Projet de rapport de la commission		PE626.719	02/08/2018	EP	
Amendements déposés en commission		PE627.843	17/09/2018	EP	
Avis de la commission	BUDG	PE625.420	07/11/2018	EP	
Avis de la commission	ECON	PE627.770	15/11/2018	EP	
Rapport déposé de la commission, lecture unique		A8-0402/2018	27/11/2018	EP	Résumé
Texte adopté du Parlement, lecture unique		T8-0044/2019	17/01/2019	EP	Résumé

Intégration différenciée

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.

Intégration différenciée

Le Parlement européen a adopté par 446 voix pour, 138 contre et 19 abstentions, une résolution sur l'intégration différenciée.

Le concept d'intégration différenciée renvoie à un éventail de mécanismes différents pouvant avoir des répercussions très diverses sur l'intégration européenne tels que «l'Europe à plusieurs vitesses», où l'on poursuit les mêmes objectifs, mais à des rythmes différents, la différenciation de moyens «l'Europe à la carte» et la différenciation spatiale, souvent qualifiée de « géométrie variable ».

Une option secondaire et non une priorité stratégique

Les députés ont rappelé que la différenciation est une constante de l'intégration européenne, non seulement dans les domaines relevant de la compétence de l'Union, mais également dans d'autres domaines, et quelle a parfois permis que l'approfondissement et l'élargissement de l'Union se fassent simultanément. Ils ont toutefois refusé de considérer la différenciation comme une voie novatrice pour l'avenir de l'Union.

Le Parlement a dès lors insisté sur le fait que le débat concernant l'intégration différenciée ne saurait porter sur l'opportunité de la différenciation, mais sur les meilleurs moyens de faire fonctionner l'intégration différenciée - qui est déjà une réalité politique - dans le cadre institutionnel de l'Union dans l'intérêt de l'Union et de ses citoyens.

Selon les députés, l'intégration différenciée devrait porter l'idée que l'Europe ne fonctionne pas selon une approche unique, mais quelle doit s'adapter aux besoins et aux souhaits de ses citoyens. 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 utilisée 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 politique plus efficace et plus intégrée.

Les députés ont affirmé que toute forme d'initiative de différenciation conduisant à la création ou à la perception de la création d'États membres «de première classe et de deuxième classe» de l'Union serait un échec politique considérable.

L'intégration différenciée ne devrait pas être considérée comme un moyen de favoriser les solutions «à la carte» risquant de compromettre la méthode de l'Union et son système institutionnel. Aussi, elle devrait toujours :

- rester ouverte à tous les États membres et continuer à servir d'exemple d'approfondissement de l'intégration européenne ;

- être envisagée de manière à encourager et soutenir pleinement les États membres désireux de participer dans leurs efforts de développement économique et de réforme en vue de respecter les critères nécessaires dans un délai raisonnable ;

- se faire dans le cadre des dispositions des traités et préserver l'unité des institutions de l'Union sans conduire à des processus décisionnels plus complexes qui réduiraient la responsabilité démocratique des institutions de l'Union.

Pour répondre au besoin de disposer d'outils de flexibilité, les députés ont réclamé la poursuite de l'abandon, dans les procédures de vote du Conseil, de l'unanimité au profit de la majorité qualifiée, en recourant pour ce faire à la «clause passerelle» prévue à l'article 48, paragraphe 7, du traité UE.

Révision des traités

Selon le Parlement, la prochaine révision des traités devrait mettre de l'ordre dans le processus actuel de différenciation en mettant un terme à la pratique des dérogations et exceptions permanentes au droit primaire de l'Union applicables à certains États membres.

Le Brexit pourrait être une occasion d'abandonner les modèles proposant des possibilités de dérogation, au profit de modèles non discriminatoires et coopératifs de participation volontaire. Ces modèles permettraient de progresser vers une «union sans cesse plus étroite» sans devoir trouver une solution unique pour tous.

Le Parlement a insisté sur les points suivants :

- une adhésion à l'Union devrait impliquer l'obligation pour les États membres de respecter le droit primaire de l'Union dans tous les domaines d'action ;

- les pays qui souhaitent une relation étroite avec l'Union sans vouloir s'engager à respecter pleinement le droit primaire et qui ne comptent pas ou ne peuvent pas adhérer à l'Union devraient se voir proposer une forme de partenariat ;

- la différenciation ne devrait pas être autorisée i) lorsqu'il s'agit du respect des valeurs et des droits fondamentaux existants consacrés à l'article 2 du traité UE; ii) dans les domaines d'action où les États membres non participants pourraient générer des externalités négatives telles que le dumping économique et social.

Afin que la différenciation n'entraîne pas de fragmentation politique, le Parlement a estimé 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.