LE PARLEMENT EUROPÉEN ET LE FUTURE DE L'EUROPE

Le Parlement européen a chargé sa commission des affaires constitutionnelles, en juin 2022, d'élaborer des projets de révision du Traité de Lisbonne, signé en 2007 et entré en vigueur en décembre 2009.

Ce Traité a été divisé en deux parties :

- Le **Traité sur l'Union européenne** (TUE), qui repose sur le projet de traité constitutionnel élaboré par la Convention sur l'avenir de l'Europe et modifié par la suite par la Conférence intergouvernementale (55 articles) ;
- Le **Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne** (TFUE) - qui reprend tous les articles des traités précédents tels qu'ils ont été décidés par les gouvernements des États membres (355 articles) - auquel s'ajoutent les protocoles et les déclarations, ainsi que la Charte des droits fondamentaux, qui est devenue juridiquement contraignante avec le Traité.

Les travaux de la commission des affaires constitutionnelles - confiés à **six rapporteurs**[1] issus des groupes PPE, S&D, Renew Europe, Verts, ECR et Gauche, à l'exclusion du groupe ID et des non-inscrits - ont été encadrés par les travaux "par avis" des commissions thématiques.

Guy Verhofstadt, qui a conduit la délégation du Parlement européen dans la Conférence sur l'avenir de l'Europe, s'est vu confier la tâche de coordonner le travail des rapporteurs et d'aider à trouver des compromis entre tous les groupes pour faciliter l'adoption du rapport d'abord en commission, puis en plénière.

L'idée initiale de la commission des affaires constitutionnelles, inspirée par les travaux et les recommandations de la Conférence sur l'avenir de l'Europe, était de limiter les modifications des traités à une trentaine de questions essentielles relatives à la répartition des compétences, à la simplification et à l'extension du vote à la majorité au Conseil, à la transparence et au caractère démocratique du système européen, dans le respect des modalités et des procédures prévues à l'article 48 du TUE.

En abordant la question de la révision du Traité de Lisbonne (TUE et TFUE), les six rapporteurs ont décidé d'aller au-delà du mandat initial de la commission des affaires constitutionnelles et sont arrivés à la conclusion que la cohérence des travaux parlementaires, les recommandations de la Conférence sur l'avenir de l'Europe et les avis des commissions thématique appelaient une révision plus large, à laquelle les orientations politiques et culturelles des rapporteurs et des groupes se sont naturellement ajoutées.

[1] Guy Verhofstadt (Renew Europe): Executive rapporteur, Decision making & EP rights
Sven Simon (EPP): Defence, Foreign Policy, Enlargement
Gabriele Bischoff (S&D): Social, Monetary Union
Daniel Freund (Greens/EFA): Rule of Law & Fundamental Rights, Climate
Jacek Saryusz-Wolski (ECR): Subsidiarity, role of national parliaments
Helmut Scholz (The Left): Youth & Culture, citizens participation

Au stade actuel des travaux des rapporteurs, qui pourraient se conclure par un texte de compromis à soumettre à la commission des affaires constitutionnelles à la reprise des réunions d'automne en vue de sa discussion et de son éventuelle approbation en plénière, **24 propositions de modification d'articles du Traité sur l'Union européenne (sur 55) et plus de 80 propositions de modification d'articles du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (sur 355) ont été rédigées**.

Le travail de l'AFCO, ou plutôt de ses six rapporteurs, s'inscrit dans le cadre de l'article 48 du TUE, qui prévoit des propositions de modification des traités, l'obligation pour le Conseil de les transmettre sans débat et sans amendement au Conseil européen, et la décision du Conseil européen à la majorité simple (qui n'est pas soumise à des contraintes de temps) de convoquer ou de ne pas convoquer une convention de révision des traités.

Au total, les propositions des rapporteurs prévoient donc près d'une centaine d'articles nouveaux ou modifiés à soumettre à la révision des deux traités, qui peuvent être résumés comme suit

- une **répartition différente des compétences** entre les Etats et l'Union européenne en donnant à l'Union de nouvelles compétences, partagées ou concurrentes, dans les domaines de la politique étrangère et de la défense, des infrastructures de protection des frontières extérieures, de la santé, de la protection civile, de l'industrie et de l'éducation, ou des compétences exclusives dans les domaines de l'environnement et de la biodiversité
- la **généralisation du vote à la majorité** qualifiée ou simple au Conseil et au Conseil européen, avec quelques exceptions comme dans l'article 22 du TUE consacré aux objectifs stratégiques de l'UE décidés par le Conseil européen,
- la **généralisation de la procédure législative ordinaire**, du pouvoir de codécision - y compris dans la formulation des grandes orientations de politique économique, qui est maintenant le domaine réservé du Conseil avec la disposition de la consultation constante des partenaires sociaux, dans l'adoption de mesures d'urgence pour aider les États membres en grande difficulté comme c'est maintenant le cas avec la pandémie, les règles fixées dans le protocole sur le pacte de stabilité et croissance et les lignes directrices pour les politiques de l'emploi - et l'initiative législative du Parlement européen ainsi que son droit d'exprimer son accord sur les actions en matière de politique étrangère et de sécurité et de décider de sa composition, à l'exclusion de certains cas comme la nomination des membres de la Cour de justice,
- l'intervention des **parlements régionaux avec des pouvoirs législatifs** au même niveau que l'intervention des parlements nationaux dans l'application du principe de subsidiarité,
- la **garantie de la transparence** et le droit d'accès aux documents tels que garantis par la Charte des droits fondamentaux,
- la réintroduction d'une composition de la Commission avec moins de membres que d'États membres, comme le prévoyait le texte initial du Traité de Lisbonne
- un **processus de révision "ordinaire" des traités** par un vote à la majorité super-qualifiée avec l'introduction du référendum confirmatif tout en maintenant le pouvoir confédéral des gouvernements de restituer des compétences de l'Union aux États membres

- le **renforcement de la citoyenneté européenne** et la lutte contre toutes les formes de discrimination, avec une référence particulière aux droits des minorités,
- la garantie que les aides d'État respectent la **neutralité environnementale**, la protection de l'environnement et le pilier des droits sociaux,
- une **nouvelle vision de la politique fiscale** dans laquelle le Conseil vote à la majorité en codécision avec le Parlement européen,
- un **cadre financier pluriannuel** de cinq ans qui coïncide avec la durée de la législature européenne,
- l'accent mis sur un **niveau d'emploi élevé**, l'économie sociale de marché et le pilier européen des droits sociaux,
- l'introduction de l'idée d'un **Protocole sur le progrès social** à partir de la Charte sociale européenne révisée signée à Strasbourg le 3 mai 1996, de la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs de 1989, du Pilier social de Göteborg et de la Charte des droits fondamentaux,
- le principe selon lequel les mesures sociales européennes **ne peuvent servir de base pour réduire le niveau de protection** offert aux travailleurs dans les Etats membres,
- la confirmation de l'objectif de **limiter l'augmentation de la température à 1,5 °C** par rapport aux niveaux préindustriels.

Des accords sont encore en suspens entre les rapporteurs sur différentes questions concernant

- l'instauration d'un **président unique** de l'Union européenne en unifiant les présidences du Conseil européen et de la Commission
- la **composition de la Commission européenne**
- l'introduction du **référendum paneuropéen**
- la relation entre les Etats qui accepteront les révisions des traités et ceux qui n'accepteront pas de les ratifier et qui pourraient décider de quitter l'Union européenne en utilisant la **clause de retrait**
- le **rôle du COREPER** et le niveau des représentants des gouvernements au sein du Conseil,
- les **procédures d'adhésion à l'Union européenne**
- le respect de l'**État de droit** par l'introduction des décisions à la majorité qualifiée dans la procédure de l'article 7 du TUE et le rôle de la Cour de Justice ainsi que le renforcement des pouvoirs du Procureur européen, d'Eurojust et d'Europol,
- certains aspects liés à la relation entre la compétitivité et la **convergence des économies** où l'accent est mis sur le plein emploi et le progrès social,
- et enfin la question de la **défense européenne** et de l'autonomie stratégique de l'Union européenne.

Encouragés par les orientations plus restrictives des gouvernements et de la Commission sur les politiques migratoires et la gestion des flux de demandeurs d'asyle, les rapporteurs de la Commission des affaires constitutionnelles ont mis l'**accent sur le contrôle des frontières extérieures** et la lutte contre l'immigration clandestine plutôt que sur la protection des droits fondamentaux dans le titre consacré à l'espace de liberté, de sécurité et de justice qui a été introduit dans le Traité d'Amsterdam pour placer la personne humaine au centre, allant jusqu'à supprimer la référence à la garantie du principe de non-refoulement dans l'article 78 du TFUE et soulignant la nécessité de protéger les droits de l'individu. En outre, on a souligné la nécessité de limiter les facteurs d'attraction et de répulsion, de lier les politiques destinées aux migrants économiques à la stabilité économique et sociale des États membres, à la viabilité du marché intérieur et à la limitation des flux migratoires également par la législation des États membres, aux données relatives à la criminalité et à la durée minimale de séjour, à la rapidité et à l'efficacité des retours, aux relations avec les pays tiers d'où proviennent les migrants et qui ne respectent pas les conditions d'entrée.

Il convient de souligner que **les réserves et les hostilités du groupe ECR** - auquel appartiennent les partis qui dirigent les gouvernements en Italie, en Pologne et en République tchèque et qui sont récemment entrés au gouvernement en Finlande et en Suède - **pèsent sur les négociations et sur l'accord final**, en ce qui concerne une grande partie des propositions, à savoir l'ensemble des réformes institutionnelles, la politique étrangère et de défense, la procédure de nomination et d'élection du président de la Commission/Union, l'application du principe de subsidiarité et la procédure d'entrée en vigueur d'un nouveau traité par référendum confirmatif, la procédure de révision du TFUE, les droits de la citoyenneté et des minorités et le droit de la famille, le renforcement des pouvoirs du Procureur européen, le vote à la majorité et la codécision en matière de politique fiscale, les pouvoirs d'enquête du PE (art. 226 du TFUE) et la démission d'un commissaire (art. 234 du TFUE), les pouvoirs de la Commission de sanctionner un État membre (art. 258 du TFUE), les pouvoirs de la Cour de Justice en matière de PESC (art. 275 du TFUE), l'accord du PE sur la nomination des membres de la Cour des comptes (art. 286 du TFUE), la codécision en matière de politique étrangère et de sécurité commune (art. 286 du TFUE), la codécision sur les ressources propres (art. 311 TFUE), le vote à la majorité dans les coopérations renforcées (art. 329 TFUE), toutes les actions en matière d'éducation prévues à l'art. 165 TFUE et en matière d'environnement prévues aux articles 191-192-194 TFUE, la politique commerciale prévue aux articles 206-207 TFUE, la clause d'urgence prévue à l'article 222 TFUE, la loi électorale européenne prévue à l'article 223 TFUE, le pilier social et, enfin, l'introduction du vote à la majorité qualifiée à l'article 352 TFUE.

Dans certains cas d'hostilité exprimée par l'ECR, le **PPE** a déclaré que le groupe réserverait son avis sur l'accord final auquel il a ajouté son opposition à l'inclusion dans le traité (art. 168 TFUE) d'une "approche sanitaire unique" pour la santé humaine, la santé animale et la qualité de l'environnement.

En revanche, la **Commission LIBE** a exprimé son opposition à la modification des articles 77-79 TFUE, qui concernent l'espace de liberté, de sécurité et de justice, à l'exception des réformes visant à renforcer les pouvoirs du Parlement européen.

La grande majorité des gouvernements a alors fait savoir qu'**il n'y a pas de conditions pour convoquer une convention de révision des traités avant les élections européennes de 2024**, et c'est

dans cet esprit que la présidence suédoise, qui fait partie du trio avec la France et la République tchèque, s'est placée.

La question reste donc ouverte sur la méthode et le calendrier de la réforme du système européen avant que les portes de l'Union européenne ne s'ouvrent aux pays candidats, et donc de savoir

- Si elle émergera dans le Parlement européen nouvellement élu ou la volonté d'initier un processus de nature constituante comme le demandent certains Mouvements européens dans une lettre adressée au Parlement européen à l'occasion de l'anniversaire de l'initiative qui, le 9 juillet 1980 a conduit le premier Parlement européen élu en 1979 à adopter le 14 février 1984 le projet de traité instituant l'Union européenne,
- Ou si l'idée prévaudra de se soumettre aux règles confédérales du Traité de Lisbonne, qui resteraient en vigueur jusqu'à l'entrée en vigueur d'un nouveau traité à l'unanimité, sachant que la procédure adoptée par le Parlement européen en 1980 visait à éviter l'écueil d'une conférence intergouvernementale et à renforcer la dimension de la démocratie représentative dans la coopération entre le Parlement européen et les parlements nationaux.

Bruxelles, le 13 Juillet 2023