

Examen de la mise en œuvre de certaines dispositions du traité

Le 22 janvier 2019, la commission des affaires constitutionnelles du Parlement européen a adopté trois rapports d'initiative, consacrés à la mise en œuvre des dispositions du traité concernant la citoyenneté de l'Union, la coopération renforcée et le pouvoir de contrôle politique du Parlement sur la Commission. Le Parlement devrait débattre de ces rapports lors de sa période de session de février.

La citoyenneté de l'Union

Toute personne ayant la nationalité d'un État membre est citoyenne de l'Union. Les citoyens de l'Union jouissent du droit de circuler librement dans tous les États membres et d'y résider, d'y voter et de s'y porter candidats aux élections municipales et européennes, d'adresser des pétitions au Parlement européen, de se pourvoir auprès du Médiateur européen, de lancer une initiative citoyenne européenne et, lorsqu'ils se trouvent dans un pays tiers, de bénéficier de la protection des autorités diplomatiques et consulaires de n'importe quel État membre. Des millions de citoyens de l'Union font usage de ces droits et des droits connexes, et leur nombre ne cesse d'augmenter. D'après [l'Eurobaromètre standard de l'automne 2018](#), 71 % des personnes interrogées s'estiment citoyennes de l'Union. La majorité d'entre elles connaissent les droits qui découlent de cette citoyenneté, mais les deux tiers se disent insuffisamment informées à ce sujet. Plusieurs études ont mis en lumière les lacunes qui subsistent dans la mise en œuvre du cadre juridique en vigueur. Elles épinglent des [difficultés concrètes](#) ainsi que des situations discriminatoires auxquelles continuent de se heurter les citoyens de l'Union lorsqu'ils se déplacent d'un pays à l'autre.

Position du Parlement européen

C'est dans ce contexte que la commission des affaires constitutionnelles (AFCO) a adopté un [rapport d'initiative](#) sur la mise en œuvre des dispositions du traité relatives à la citoyenneté de l'Union. Ce rapport souligne que la citoyenneté européenne est une construction sans équivalent dans le monde, et qui n'a pas encore atteint son plein potentiel. Il met en exergue les obstacles qui subsistent à la libre circulation et plaide pour une meilleure application du cadre juridique en place, notamment les dispositions du traité et la directive 2004/38/UE sur les droits des citoyens. Ses auteurs encouragent la Commission à agir chaque fois qu'un État membre enfreint les dispositions sur la libre circulation et à interroger la Cour de justice sur la question de savoir si le fait de priver un citoyen européen de son droit de vote lorsqu'il réside dans un autre État membre constitue une violation du droit de l'Union. Ils demandent également aux États membres de prendre des mesures décisives pour empêcher les discriminations sur la base de la nationalité. Ils expriment leurs inquiétudes face au recul de la participation aux élections européennes et mettent en exergue le rôle qu'une citoyenneté européenne renforcée pourrait jouer dans le renforcement de cette tendance. Enfin, ils insistent sur l'importance de promouvoir la participation des citoyens à la vie démocratique de l'Union, notamment par le truchement de l'éducation à la citoyenneté, et proposent d'étendre le droit de vote des citoyens européens à toutes les élections, et pas uniquement aux municipales ni aux européennes, dans le respect, néanmoins, des possibilités constitutionnelles de chaque État membre.

La coopération renforcée

Prévue par les traités, la procédure de [coopération renforcée](#) permet à un minimum de neuf États membres de collaborer plus étroitement dans des domaines qui ne relèvent pas de la compétence exclusive de l'Union européenne. En matière de politique étrangère et de sécurité commune, elle fait l'objet de règles spécifiques. Sur le fond et les procédures, plusieurs dispositions régissent ce mécanisme (l'article 20 du traité sur l'Union européenne et les articles 326 à 334 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne), conçu comme une solution de «dernier ressort» pour pousser plus avant l'intégration entre un groupe d'États membres, en maintenant bien entendu la porte ouverte à la participation d'autres États membres à cette coopération. Le recours à ce mécanisme est autorisé par le Conseil (qui se prononce à la majorité qualifiée), sur proposition de la Commission, et nécessite l'approbation du Parlement. Quoique révisé par le traité de Lisbonne, ce mécanisme de coopération renforcée n'a été utilisé jusqu'à présent que dans [sept dossiers](#) (le droit du divorce, le régime de propriété, la protection par brevet unitaire, la taxe sur les transactions financières, l'entreprise commune

européenne pour le calcul à haute performance), dont deux très spécifiques (le Parquet européen et la coopération structurée permanente). Ces dossiers en sont actuellement à différents [stades d'avancement](#).

Position du Parlement européen

Dans son [rapport d'initiative](#), la commission AFCO prend acte du potentiel que présente le mécanisme des coopérations renforcées et propose plusieurs améliorations destinées à rendre son utilisation plus aisée. Ainsi, l'absence de progrès suffisants sur une proposition législative pendant deux présidences du Conseil consécutives pourrait justifier, en dernier ressort, la mise en place d'une coopération renforcée. La commission recommande d'utiliser les clauses passerelles pour permettre le vote à la majorité qualifiée et l'application de la procédure législative ordinaire dès que la coopération renforcée a été autorisée. Elle propose également d'inclure dans cette autorisation des modalités qui régiraient les relations avec les États membres non participants. Elle est favorable à ce que la Commission joue un rôle actif pendant toute la durée d'existence du mécanisme, mais met en garde contre la mise en place de dispositifs institutionnels parallèles. Elle préconise aussi que le Parlement joue un rôle actif dans les coopérations renforcées, en utilisant son pouvoir d'initiative législative (article 225 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne), et collabore plus étroitement avec le Conseil avant qu'il soit invité à donner son approbation. Les auteurs du rapport estiment que les États membres qui participent à la coopération renforcée devraient en supporter les frais de fonctionnement et que, au cas où le Conseil déciderait, après avoir consulté le Parlement, d'inscrire ces frais au passif du budget de l'Union, les États qui ne participent pas au mécanisme devraient être remboursés. Quant aux litiges qui découleraient de la coopération renforcée, ils devraient, en principe, relever de la compétence de la Cour de justice de l'Union européenne, mais la mise en place d'une procédure d'arbitrage ou d'un tribunal spécial devrait rester possible dans des cas précis, étant entendu que la Cour reste l'instance de dernier ressort. Les auteurs proposent également d'inclure dans l'acte autorisant la coopération renforcée des dispositions sur les modalités de sortie ou d'expulsion d'un État membre de ce mécanisme, car il n'existe actuellement aucune disposition de ce type. Enfin, ils invitent la Commission à élaborer des lignes directrices sur des aspects opérationnels précis des coopérations renforcées (retrait, fonctionnement des institutions communes), afin d'encourager leur utilisation.

Le pouvoir de contrôle politique du Parlement sur la Commission

L'exercice du [contrôle politique](#) sur la Commission est une des prérogatives que l'article 14 du traité sur l'Union européenne garantit au Parlement. Ce contrôle fonde le principe de la démocratie et de la responsabilité qui sous-tend et garantit le contrôle démocratique de l'exécutif européen. À cet égard, le Parlement européen, seule institution élue au suffrage universel direct, est habilité à exercer une série de pouvoirs qui sont soit prévus par les traités, soit précisés dans d'autres sources de droit, comme l'accord-cadre sur les relations entre le Parlement européen et la Commission européenne, l'accord interinstitutionnel «Mieux légiférer» ou encore le règlement intérieur du Parlement.

Position du Parlement européen

La commission AFCO a adopté un [rapport d'initiative](#) qui vise à renforcer les pouvoirs du Parlement et à lui faciliter l'exercice de son contrôle politique sur la Commission. Elle est favorable au maintien des candidats têtes de liste (*Spitzenkandidaten*), un système qui a resserré les liens entre le Parlement et la Commission. Dans la perspective d'une future modification du traité, elle propose d'étudier la possibilité d'abaisser le seuil nécessaire à l'adoption d'une motion de censure de la Commission, une arme utilisée certes rarement, mais porteuse d'un puissant effet dissuasif. Aujourd'hui, l'adoption d'une motion de censure nécessite les deux tiers des suffrages exprimés par le Parlement, représentant la majorité de ses députés. Les auteurs du rapport proposent aussi la mise en place d'un système législatif réellement bicaméral, constitué du Conseil et du Parlement, la Commission conservant son rôle exécutif. Au sujet de l'exercice du contrôle politique sous la forme de l'approbation du budget et de la décharge, ils insistent sur la nature politique de ces procédures et sur le poids qu'elles confèrent au Parlement. Ils regrettent cependant le manque de marge de manœuvre du Parlement pour contrôler le budget du Conseil et proposent que ce contrôle s'applique à l'intégralité de ce budget. Toujours dans la perspective d'une modification future du traité, la commission AFCO demande que soit sérieusement examinée la possibilité de donner au Parlement le droit formel d'initiative législative, ce qui n'est pas le cas dans les traités actuels. La commission plaide également pour une modification du traité qui rende les commissaires responsables individuellement devant le Parlement pendant la durée de leur mandat. Enfin, elle demande le renforcement du droit d'enquête, afin que le Parlement puisse exercer effectivement ses prérogatives.

Rapports d'initiative: commission compétente au fond: AFCO; citoyenneté européenne, [2018/2111\(INI\)](#), rapporteur: Maite Pagazaurtundúa Ruiz (ALDE, Espagne); coopération renforcée, [2018/2112 \(INI\)](#), rapporteur: Alain Lamassoure (PPE, France); pouvoir de contrôle politique du Parlement sur la Commission, [2018/2113\(INI\)](#), rapporteure: Mercedes Bresso (S&D, Italie).

