



PARLEMENT EUROPÉEN

2009 - 2014

Commission des affaires constitutionnelles

2013/2130(INI)

16.12.2013

PROJET DE RAPPORT

sur la mise en œuvre du traité de Lisbonne en ce qui concerne le Parlement
européen
(2013/2130(INI))

Commission des affaires constitutionnelles

Rapporteur: Paulo Rangel

PR_INI

SOMMAIRE

	Page
PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN.....	3
EXPOSÉ DES MOTIFS.....	9

PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN

sur la mise en œuvre du traité de Lisbonne en ce qui concerne le Parlement européen (2013/2130(INI))

Le Parlement européen,

- vu le traité sur l'Union européenne et le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,
 - vu sa décision du 20 octobre 2010 sur la révision de l'accord-cadre sur les relations entre le Parlement européen et la Commission européenne¹,
 - vu ses résolutions du 22 novembre 2012 sur les élections au Parlement européen en 2014² et du 4 juillet 2013 sur l'amélioration de l'organisation des élections au Parlement européen en 2014³,
 - vu l'accord-cadre sur les relations entre le Parlement européen et la Commission européenne,
 - vu l'article 48 de son règlement,
 - vu le rapport de la commission des affaires constitutionnelles et les avis de la commission du commerce international ainsi que de la commission des affaires juridiques et de la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures (A7-0000/2013),
- A. considérant qu'il y a lieu de tirer pleinement parti de la consolidation de la légitimité démocratique de l'Union européenne prévue par le traité de Lisbonne, grâce à la procédure permettant d'aboutir à l'élection du président de la Commission européenne et à l'investiture de la Commission européenne, ce qui conférerait une nouvelle dimension politique aux élections européennes du fait de la désignation de candidats à ce poste par les partis politiques européens, et renouerait le contact avec les citoyens européens en leur permettant également d'exprimer leurs voix en faveur du candidat de leur choix;
- B. considérant que le président élu de la nouvelle Commission devrait exploiter sans réserve les prérogatives qui lui sont conférées par le traité de Lisbonne et prendre toutes les mesures qui s'imposent pour veiller au fonctionnement efficace de la prochaine Commission en dépit de sa taille, laquelle - vu les décisions rendues par le Conseil européen - ne diminuera pas comme l'envisageait le traité de Lisbonne;
- C. considérant que la responsabilité de la Commission devant le Parlement devrait être renforcée par la programmation annuelle et pluriannuelle de l'Union, ainsi que par la création d'une symétrie entre les majorités requises pour l'élection du président de la Commission et pour la motion de censure;

¹ JO C 70, 8.3.2012, p. 98.

² Textes adoptés de cette date, P7_TA(2012)0462.

³ Textes adoptés de cette date, P7_TA(2013)0323.

- D. considérant qu'il convient de renforcer le rôle du Parlement dans la définition de l'agenda législatif et d'appliquer sans réserve le principe inscrit dans le traité de Lisbonne visant à mettre sur pied d'égalité le Parlement et le Conseil dans les matières législatives;
- E. considérant qu'il y a lieu de réexaminer et d'améliorer les accords interinstitutionnels actuels à l'occasion de l'investiture de la nouvelle Commission;

***Légitimité et responsabilité politique de la Commission
(Investiture et retrait de la Commission)***

1. souligne la nécessité de renforcer la légitimité démocratique, l'indépendance et le rôle politique de la Commission, en reliant plus directement le choix des électeurs à l'élection du président de la Commission;
2. prie la prochaine Convention de repenser le mode d'élection du président de la Commission en vue de renforcer la légitimité démocratique de cette institution, y compris par la voie d'un scrutin direct;
3. réaffirme que tous les partis politiques européens devraient désigner leurs candidats à la présidence de la Commission suffisamment à l'avance par rapport à la date prévue des élections européennes;
4. attend des candidats à la présidence de la Commission qu'ils jouent un rôle significatif dans la campagne pour les élections européennes, en diffusant et en mettant en avant dans tous les États membres le programme politique de leur parti politique européen;
5. renouvelle son invitation au Conseil européen à clarifier en temps voulu et avant les élections la manière dont il entend honorer le choix des citoyens européens dans la nomination du président de la Commission, dans le cadre des consultations à organiser entre le Parlement et le Conseil, conformément à la déclaration 11 annexée au traité de Lisbonne;
6. demande que certains membres de la prochaine Commission soient choisis parmi les députés nouvellement élus du Parlement européen; invite les gouvernements des États membres à prendre dûment en considération les votes de leurs concitoyens lorsqu'ils avancent des noms de personnalités en vue de leur nomination en tant que membres de la Commission européenne;
7. soutient que le président élu de la Commission devrait se voir conférer davantage d'autonomie lorsqu'il s'agit de sélectionner les autres membres de la Commission; invite les gouvernements des États membres à proposer, chacun, une liste d'au moins trois candidats au poste de commissaire européen, en permettant au président élu de la Commission de choisir l'un des candidats de cette liste; presse le président nouvellement élu de la Commission d'insister auprès des gouvernements des États membres pour que les listes de candidats aux postes de commissaires lui permettent d'assurer l'équilibre entre les hommes et les femmes au sein de la Commission européenne;
8. considère que, compte tenu de l'accord politique conclu lors de la réunion du Conseil européen des 11 et 12 décembre 2013, et compte tenu de la décision du Conseil européen

du 22 mai 2013 concernant le nombre de commissaires, il y aurait lieu de prendre des mesures supplémentaires pour accroître l'efficacité du fonctionnement de la Commission, sans préjudice du droit de nommer un commissaire par État membre;

9. estime que, en vertu des traités en vigueur, la solution à adopter pourrait comporter l'instauration d'un système de rotation de commissaires avec portefeuille et de commissaires sans portefeuille, afin d'assurer la stabilité relative du nombre et du contenu des portefeuilles, ainsi que de garantir la représentation équilibrée des spécificités et des intérêts de tous les États membres dans le processus de décision au sein de la Commission; estime que, dans ce cadre, les commissaires sans portefeuille devraient participer pleinement au processus décisionnel et pourraient endosser des missions de représentation pour la Commission au niveau européen;
10. souligne que, comme indiqué dans le paragraphe 2 de l'accord-cadre relatif aux relations entre le Parlement européen et la Commission européenne, le candidat à la présidence de la Commission devrait être tenu d'exposer au Parlement, après sa désignation par le Conseil européen, les orientations politiques de son mandat, pour qu'il puisse ensuite être procédé à un échange de vues approfondi avant l'élection par le Parlement du candidat proposé;
11. presse le futur président désigné de la Commission de prendre dûment en considération les propositions et recommandations relatives à la législation de l'Union européenne avancées par le Parlement sur la base de rapports d'initiative ou de résolutions qui ont reçu l'appui d'une vaste majorité des députés européens et auxquelles l'ancienne Commission a donné suite de façon satisfaisante au terme de son mandat;
12. considère que, dans le cadre d'une future révision des traités, la majorité actuellement requise au titre de l'article 234 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE) pour déposer une motion de censure contre la Commission devrait être simplifiée, de sorte que seule la majorité simple des députés du Parlement européen soit requise;

***Initiative législative et activité législative
(Compétences et contrôle du Parlement)***

13. observe que, si l'évaluation générale des relations interinstitutionnelles entre le Parlement et la Commission est positive, il reste un certain nombre de problèmes et de lacunes qui réclament une attention plus soutenue et des mesures plus fermes;
14. relève que le souci de l'efficacité ne doit pas signifier un affaiblissement de la qualité de la législation ou un abandon par le Parlement de ses propres objectifs;
15. souligne que le défi de la transparence est permanent et commun à toutes les institutions, y compris dans les accords négociés en première lecture; remarque que le Parlement s'est efforcé de relever ce défi en adoptant les nouveaux articles 70 et 70 bis de son règlement;
16. demeure préoccupé par les problèmes qui subsistent dans l'application de la procédure législative ordinaire, plus particulièrement dans le cadre de la politique agricole commune (PAC) et de la politique commune de la pêche (PCP), ainsi que dans l'alignement des

actes juridiques relevant de l'ancien troisième pilier sur la hiérarchie des normes du traité de Lisbonne et, d'une manière générale, vis-à-vis de l'"asymétrie" permanente en ce qui concerne la participation de la Commission au travail préparatoire des deux branches de l'autorité législative; à cet égard, souligne l'importance d'adapter les méthodes de travail du Conseil, de manière à permettre à des représentants du Parlement de participer à certaines de ses réunions lorsque cela se justifie en vertu du principe de coopération loyale entre les institutions;

17. demande à la Commission de mieux exploiter la phase pré-législative – en tirant parti notamment des précieuses données recueillies sur la base des livres verts et des livres blancs –, et de fournir au Parlement européen une information aussi régulière que celle dispensée au Conseil à propos des travaux préparatoires exécutés par ses services;
18. considère que le Parlement devrait continuer de développer et exploiter sans réserve sa structure autonome pour évaluer l'impact de toute adaptation ou modification substantielle apportée à la proposition originale déposée par la Commission;
19. regrette que, si la Commission endosse formellement ses responsabilités en répondant dans les trois mois aux demandes d'initiatives législatives du Parlement, elle n'en a pas pour autant toujours proposé de suivi réel et substantiel;
20. demande que, lors de la prochaine révision des traités, le droit d'initiative législative qui revient au Parlement soit pleinement reconnu en prévoyant l'obligation pour la Commission de suivre toutes les propositions législatives déposées par le Parlement conformément à l'article 225 du traité FUE;
21. estime que, à l'occasion de la prochaine révision des traités, le pouvoir de la Commission de retirer une proposition législative devrait être réservé aux seules situations où, à la suite de l'adoption en première lecture de la position du Parlement, ce dernier reconnaît que ladite proposition ne se justifie plus du fait de circonstances nouvelles;
22. attire l'attention sur la nécessité d'opérer une distinction nette entre les éléments essentiels d'un acte législatif, qui doivent être déterminés par l'autorité législative dans l'acte lui-même, et les divers éléments non essentiels, principalement de nature technique, qui devraient quant à eux être réglés aux moyens d'actes délégués;
23. souligne l'importance du choix entre actes délégués et actes d'exécution du point de vue de la préservation des prérogatives du Parlement, et réitère sa demande à la Commission et au Conseil de convenir avec le Parlement de la définition de critères pour l'application des articles 290 et 291 du traité FUE;
24. incite la Commission à faire participer de manière appropriée le Parlement dans la phase préparatoire des actes délégués et de fournir à ses membres toutes les informations utiles, conformément au paragraphe 15 de l'accord-cadre sur les relations entre le Parlement européen et la Commission européenne;
25. demande à la Commission de respecter l'accord-cadre portant sur l'accès des experts du Parlement aux réunions d'experts de la Commission, en empêchant la fusion de celles-ci avec des réunions des comités "comitologie";

***Relations internationales
(Compétences et contrôle parlementaires)***

26. observe que le rejet de l'accord SWIFT a été la première concrétisation des prérogatives nouvellement acquises par le Parlement;
27. demande que le Parlement soit tenu pleinement et précisément informé à tous les stades des procédures en ce qui concerne la conclusion d'accords internationaux, de sorte qu'il soit en mesure de prendre une décision finale en toute connaissance de cause;
28. souligne la nécessité de veiller à ce que le Parlement soit réellement en mesure d'exprimer un avis éclairé sur les mandats de négociations;
29. réaffirme la nécessité pour le Parlement d'adopter les mesures nécessaires pour surveiller la mise en œuvre des accords internationaux;

***Dynamique constitutionnelle
(Relations interinstitutionnelles et accords interinstitutionnels)***

30. souligne que, en vertu de l'article 17, paragraphe 1, du traité sur l'Union européenne (traité UE), la Commission est tenue de prendre des initiatives en vue de conclure des accords interinstitutionnels sur la programmation annuelle et pluriannuelle de l'Union; attire l'attention sur la nécessité d'impliquer le Parlement et le Conseil dans la préparation du programme de travail annuel de la Commission et insiste sur l'importance d'aboutir à une programmation réaliste et crédible, susceptible d'être efficacement mise en œuvre et de former la base de la planification interinstitutionnelle;
31. estime que l'accord-cadre conclu entre le Parlement et la Commission, ainsi que ses mises à jour régulières, sont essentielles au renforcement et au développement d'une coopération structurée entre les deux institutions;
32. se félicite que l'accord-cadre adopté en 2010 ait considérablement renforcé les responsabilités politiques de la Commission vis-à-vis du Parlement;
33. souligne que les dispositions portant sur le dialogue et l'accès à l'information permettent d'accroître le contrôle parlementaire des activités de la Commission, en veillant à ce que le Parlement soit traité sur un pied d'égalité avec le Conseil des ministres par la Commission;
34. observe que certaines dispositions de l'accord-cadre actuel pourraient être améliorées; suggère que le Parlement sortant fixe l'orientation générale et les priorités qui devraient présider à une renégociation de l'accord-cadre, de sorte que ces propositions puissent être soumises à la réflexion du nouveau Parlement;
35. considère que ce mandat devrait explorer pleinement les possibilités qu'offrent les traités actuels en ce qui concerne le renforcement de la responsabilité politique de l'exécutif et la rationalisation des dispositions actuelles relatives à la coopération législative et politique;
36. rappelle qu'un certain nombre de questions techniques, au rang desquelles les actes délégués, les mesures d'exécution, les analyses d'impact, le traitement des initiatives

législatives et des questions parlementaires doivent être actualisées à la lumière de l'expérience acquise au cours de la présente législature;

37. déplore le mutisme face à ses appels répétés en vue de la renégociation de l'accord interinstitutionnel "Mieux légiférer" de 2003 visant à prendre en considération le nouvel environnement législatif créé par le traité de Lisbonne, consolider les bonnes pratiques existantes et actualiser l'accord conformément au programme pour une réglementation intelligente;
38. invite le Conseil des ministres à exprimer sa position vis-à-vis de la possibilité de participer à un accord tripartite avec le Parlement et la Commission en vue d'avancer sur les questions techniques déjà évoquées dans l'accord interinstitutionnel "Mieux légiférer", dans l'arrangement bilatéral entre le Parlement et le Conseil des ministres, et – partiellement – dans l'accord-cadre;
39. estime que, sans préjudice de la conclusion d'un accord tripartite entre le Parlement, la Commission et le Conseil, les matières concernant exclusivement les relations entre le Parlement et la Commission devraient rester soumises à un accord-cadre bilatéral; souligne que le Parlement ne pourra se satisfaire de dispositions en retrait des avancées qui ont été enregistrées au titre de l'accord-cadre actuel;
40. charge son Président de transmettre la présente résolution au Conseil et à la Commission.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Le présent rapport a pour objectif d'évaluer la mise en œuvre du traité de Lisbonne, en accordant une attention particulière aux répercussions des principaux changements qu'il a introduits sur les relations interinstitutionnelles entre le Parlement européen et la Commission européenne depuis son entrée en vigueur.

À cet égard et considérant que le traité de Lisbonne vise à renforcer la légitimité démocratique de l'Union européenne, le rapporteur commence par souligner la nécessité de relier plus directement le choix des électeurs à l'élection du président de la Commission. En réalité, même si le traité de Lisbonne n'a pas remis en question le rôle de la Commission en tant que moteur de l'activité européenne, il se fait que, ces quatre dernières années, la Commission a perdu une partie de son influence politique au sein de l'architecture institutionnelle de l'Union. Cette érosion des pouvoirs de la Commission est, dans une large mesure, liée à la crise économique et financière, laquelle œuvre plutôt en faveur de l'intervention et de l'autorité du Conseil européen et, partant, de la progression de l'action intergouvernementale au détriment de la méthode communautaire.

Dans ce contexte et étant donné que l'approfondissement de l'intégration européenne et la préservation de la méthode communautaire exigent une Commission plus forte, capable de jouer un rôle de premier plan dans le cadre institutionnel européen, il est essentiel d'examiner toutes les solutions possibles pour renforcer sa légitimité démocratique, son influence et son efficacité politique, que ce soit dans le cadre des traités actuels ou d'une révision future desdits traités.

Conformément aux traités en vigueur et dans l'optique des élections au Parlement européen de 2014, le rapporteur soutient la proposition de désignation de candidats à la présidence de la Commission par les partis politiques européens. Néanmoins, il considère également que la question de la légitimité de la Commission mérite d'être analysée en profondeur lors d'une future révision des traités. À cet égard et en dépit de la préférence pour un modèle parlementaire ou une approche présidentielle avec l'élection directe du président de la Commission, le rapporteur estime que, sans préjudice du renforcement des prérogatives de contrôle du Parlement, il conviendrait d'éviter une "parlementarisation" excessive du système et de garder à l'esprit le principe de la séparation des pouvoirs. Dans cette mesure et en vue de renforcer les pouvoirs de contrôle du Parlement, le présent rapport propose une réduction de la majorité actuellement requise au titre de l'article 234 du traité FUE pour déposer une motion de censure contre la Commission, demande instamment que le candidat à la présidence de la Commission présente son programme politique au Parlement européen et attire l'attention sur l'importance de la programmation annuelle et pluriannuelle de l'Union. Par ailleurs et toujours afin d'éviter une "parlementarisation" excessive du système, le rapporteur soutient qu'au nom du principe de la séparation des pouvoirs, le président de la Commission devrait se voir octroyer davantage d'autonomie dans le choix des membres de son équipe et ne devrait pas être contraint de demander la démission des commissaires. C'est la raison pour laquelle le rapport n'évoque pas la motion de défiance prononcée à l'encontre d'un membre de la Commission.

En ce qui concerne l'efficacité de la Commission et dans la mesure où la réduction de la taille

de la Commission envisagée au titre de l'article 17, paragraphe 5, du traité UE ne sera plus d'actualité en 2014 en raison de la décision prise par le Conseil européen à la demande du gouvernement irlandais, le rapporteur propose d'instaurer un système de rotation parfaitement équitable entre commissaires avec portefeuille et commissaires sans portefeuille, de manière à refléter le poids démographique et géographique de tous les États membres. Un tel système améliorerait le fonctionnement de la Commission en assurant une stabilité relative du nombre et du contenu des portefeuilles, ainsi qu'en facilitant les procédures internes de coordination, tout en garantissant la représentation équilibrée des spécificités et des intérêts de tous les États membres dans le processus de décision de la Commission. Pour ce faire, tous les commissaires devraient jouir d'un statut égal, et le droit des commissaires sans portefeuille de participer aux processus décisionnels devrait être pleinement acquis.

En outre, et sachant que le traité de Lisbonne a considérablement renforcé le rôle du Parlement européen en lui octroyant d'importantes nouvelles prérogatives eu égard à la législation de l'Union et aux accords internationaux, le rapporteur analyse également les réalisations du Parlement et de la Commission, ainsi que leurs interactions dans ces domaines. À cet égard, il parvient à la conclusion que, si le Parlement a réussi à faire valoir ses nouvelles prérogatives et son rôle de colégislateur responsable et si les relations entre les deux institutions ont enregistré des progrès notables, il reste un certain nombre de problèmes et de lacunes, à savoir en ce qui concerne le partage de l'information, les actes délégués et les actes d'exécution, les analyses d'impact, le traitement des initiatives législatives et des questions parlementaires – autant de points qui exigent une attention plus soutenue et des mesures plus efficaces.

Enfin, et gardant à l'esprit le principe de coopération loyale entre les institutions, ce rapport avance quelques recommandations portant sur la révision de l'accord-cadre relatif aux relations entre le Parlement européen et la Commission européenne et invite le Conseil à participer à un accord tripartite distinct avec le Parlement et la Commission, dont l'objectif serait de contribuer à la résolution de certaines questions techniques, déjà évoquées dans l'accord interinstitutionnel "Mieux légiférer", dans l'arrangement bilatéral entre le Parlement et le Conseil des ministres et, partiellement, dans l'accord-cadre.