



TEXTES ADOPTÉS

P8_TA(2019)0077

Mise en œuvre des dispositions du traité concernant la coopération renforcée

Résolution du Parlement européen du 12 février 2019 sur la mise en œuvre des dispositions du traité concernant la coopération renforcée (2018/2112(INI))

Le Parlement européen,

- vu les dispositions du traité concernant la coopération renforcée, en particulier l'article 20, l'article 42, paragraphe 6, et les articles 44, 45 et 46 du traité sur l'Union européenne, ainsi que les articles 82, 83, 86, 87, 187 et 188 et les articles 326 à 334 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,
- vu les dispositions du traité relatives aux autres formes d'intégration différenciée existantes, notamment les articles 136, 137 et 138 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne concernant les dispositions spécifiques aux États membres dont la monnaie est l'euro,
- vu le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire,
- vu le protocole n° 10 sur la coopération structurée permanente établie par l'article 42 du traité sur l'Union européenne, le protocole n° 14 sur l'Eurogroupe et le protocole n° 19 sur l'acquis de Schengen, intégrés dans le cadre de l'Union européenne,
- vu sa résolution du 16 février 2017 sur l'amélioration du fonctionnement de l'Union européenne en mettant à profit le potentiel du traité de Lisbonne¹,
- vu sa résolution du 16 février 2017 sur les évolutions et adaptations possibles de la structure institutionnelle actuelle de l'Union européenne²,
- vu sa résolution du 16 février 2017 sur la capacité budgétaire de la zone euro³,

¹ JO C 252 du 18.7.2018, p. 215.

² JO C 252 du 18.7.2018, p. 201.

³ JO C 252 du 18.7.2018, p. 235.

- vu sa résolution du 16 mars 2017 sur les conséquences constitutionnelles, juridiques et institutionnelles de la politique de sécurité et de défense commune: possibilités offertes par le traité de Lisbonne¹,
 - vu sa résolution du 17 janvier 2019 sur l'intégration différenciée²,
 - vu le livre blanc de la Commission du 1^{er} mars 2017 [COM(2017)2025] et les cinq documents de réflexion ultérieurs [COM(2017)0206), COM(2017)0240, COM(2017)0291, COM(2017)0315, COM(2017)0358],
 - vu la déclaration de Rome du 25 mars 2017,
 - vu l'article 52 de son règlement intérieur ainsi que l'article 1^{er}, paragraphe 1, point e), et l'annexe 3 de la décision de la conférence des présidents du 12 décembre 2002 sur la procédure d'autorisation pour l'élaboration de rapports d'initiative,
 - vu le rapport de la commission des affaires constitutionnelles et l'avis de la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures (A8-0038/2019),
- A. considérant que l'Union a un intérêt particulier à mettre en œuvre une coopération renforcée dans certains domaines ne relevant pas de sa compétence exclusive afin de faire avancer le projet européen et de faciliter la vie des citoyens;
 - B. considérant que, conformément à l'article 20, paragraphe 2, du traité UE, les coopérations renforcées sont considérées comme une mesure de dernier ressort lorsque les objectifs d'une coopération ne peuvent être atteints dans un délai raisonnable par l'Union dans son ensemble;
 - C. considérant que la coopération renforcée ne devrait pas être considérée comme un instrument d'exclusion ou de division des États membres, mais comme une solution pragmatique pour faire progresser l'intégration européenne;
 - D. considérant que le caractère sensible de certains domaines d'action empêche de suivre la procédure législative ordinaire, non seulement en raison de l'exigence d'unanimité, mais aussi du fait de la pratique bien établie au sein du Conseil de toujours rechercher un consensus entre les États membres, même lorsqu'une majorité qualifiée serait suffisante pour prendre une décision;
 - E. considérant qu'à l'exception de la taxe sur les transactions financières, toutes les initiatives de coopérations renforcées auraient pu être adoptées au Conseil à la majorité qualifiée si cette règle avait été prévue en lieu et place de l'unanimité;
 - F. considérant qu'il existe un certain nombre de cas dans lesquels des sous-groupes d'États membres mettent en œuvre des coopérations bilatérales ou multilatérales entre eux en dehors du cadre du traité, dans des domaines tels que la défense, par exemple; que les pressions exercées par la crise économique et monétaire, imposant de prendre des décisions rapides et de surmonter l'exigence d'unanimité dans certains domaines, ont conduit à l'adoption d'instruments intergouvernementaux en dehors du cadre juridique de l'Union, comme le mécanisme européen de stabilité et le traité sur la stabilité, la

¹ JO C 263 du 25.7.2018, p. 125.

² Textes adoptés de cette date, P8_TA(2019)0044.

coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG ou pacte budgétaire);

- G. considérant que la coopération renforcée est une procédure par laquelle au moins neuf États membres sont habilités à mettre en place une coopération plus étroite dans un domaine relevant des structures de l'Union, sans que les États membres restants y soient associés; que ce mécanisme permet aux États membres participants de mener à bien une initiative ou un objectif communs et de pallier l'enlisement éventuel des négociations ou leur obstruction par un ou plusieurs autres États membres lorsque l'unanimité est requise; qu'en vertu de l'article 20, paragraphe 4, du traité sur l'Union européenne, les actes adoptés dans le cadre d'une coopération renforcée ne lient que les États membres participants; que la coopération renforcée se limite aux domaines à l'égard desquels l'Union n'exerce pas de compétence exclusive;
- H. considérant qu'en vertu de l'article 328, paragraphe 1, du traité FUE, la Commission et les États membres qui participent à une coopération renforcée veillent à promouvoir la participation du plus grand nombre possible d'États membres;
- I. considérant que l'expérience montre que la coopération renforcée a donné des résultats satisfaisants concernant la loi applicable en matière de divorce¹, et qu'elle offre des perspectives intéressantes en ce qui concerne les règles applicables aux régimes matrimoniaux², le brevet européen à effet unitaire et le Parquet européen;
- J. considérant que les premières expériences de coopération renforcée ont mis en évidence les difficultés d'application de cette notion, dues aux dispositions limitées qu'offrent les traités concernant sa mise en œuvre concrète ainsi qu'à l'absence d'un suivi adéquat de la part des institutions de l'Union;
- K. considérant que l'examen de différents modèles fédéraux appliqués dans des États membres de l'Union européenne ainsi que dans des fédérations extérieures à l'Union a révélé que des mécanismes de coopération flexibles sont souvent utilisés par les entités sous-fédérales dans des domaines d'intérêt commun;
- L. considérant que sans l'utilisation des clauses passerelles pour passer du vote à l'unanimité au vote à la majorité qualifiée au Conseil et en l'absence d'une réforme approfondie des traités, il semble possible que les États membres devront, à l'avenir, recourir aux dispositions concernant la coopération renforcée afin de résoudre des problèmes communs et de réaliser des objectifs communs;
- M. considérant qu'il importe, en vue de la bonne application des coopérations renforcées, de dresser une liste des questions à aborder et d'adopter une feuille de route pour permettre le fonctionnement efficace de chacune d'entre elles selon l'esprit et la lettre des traités;

¹ Règlement (UE) n° 1259/2010 du Conseil du 20 décembre 2010 mettant en œuvre une coopération renforcée dans le domaine de la loi applicable au divorce et à la séparation de corps (JO L 343 du 29.12.2010, p. 10).

² Règlement (UE) 2016/1103 du Conseil du 24 juin 2016 mettant en œuvre une coopération renforcée dans le domaine de la compétence, de la loi applicable, de la reconnaissance et de l'exécution des décisions en matière de régimes matrimoniaux (JO L 183 du 8.7.2016, p. 1).

Observations principales

1. est préoccupé par le fait que, même si la coopération renforcée offre une solution à un problème commun, en tirant parti de la structure institutionnelle de l'Union et en réduisant ainsi les coûts administratifs pour les États membres participants, elle n'a pas complètement éliminé la nécessité de recourir à des solutions sous la forme de sous-groupes intergouvernementaux en dehors du cadre des traités, avec des conséquences négatives sur la cohérence du cadre juridique de l'Union, et empêche par conséquent l'exercice d'un contrôle démocratique approprié;
2. estime que le cadre institutionnel unique de l'Union devrait être préservé afin d'atteindre les objectifs communs qu'elle poursuit, sans saper le principe d'égalité de tous les citoyens; insiste pour que la méthode communautaire ou de l'Union soit respectée;
3. souligne que, contrairement aux traités intergouvernementaux, la coopération renforcée constitue un outil de résolution de problèmes à la fois juridique et approprié, car elle est fondée sur les dispositions du traité et fonctionne dans le cadre de la structure institutionnelle de l'Union;
4. souligne que si, en raison de son caractère de mesure de dernier ressort, la coopération renforcée n'a pas été beaucoup utilisée depuis sa mise en place par le traité d'Amsterdam, elle semble gagner en importance et donner des résultats tangibles;
5. constate que, d'après l'expérience acquise, les coopérations renforcées se développent le plus souvent dans des domaines régis par une procédure législative spéciale exigeant un vote à l'unanimité et sont principalement utilisées dans le domaine de la justice et des affaires intérieures;
6. souligne que la procédure d'adoption et de mise en œuvre des coopérations renforcées est relativement longue, notamment en raison du manque de précision de la définition du délai raisonnable au-delà duquel le seuil de votes nécessaire est réputé comme ne pouvant être atteint ainsi que de l'absence d'une volonté politique forte d'avancer plus rapidement;
7. note que l'absence de lignes directrices opérationnelles claires pour la création et l'administration d'une coopération renforcée, par exemple le droit applicable aux institutions communes ou les procédures de retrait d'une coopération existante, aurait pu rendre moins probable la conclusion de telles coopérations;
8. rappelle que, bien que la coopération renforcée s'appuie sur l'ordre juridique et institutionnel de l'Union, son intégration automatique à l'acquis n'est pas prévue;
9. estime que, bien que la coopération renforcée soit considérée comme une solution de second ordre, elle n'en demeure pas moins un outil viable permettant de résoudre des problèmes à l'échelle de l'Union ainsi qu'un moyen de surmonter certaines impasses institutionnelles;
10. est d'avis qu'il est nécessaire de répondre à un même ensemble de questions pour mettre en œuvre et organiser efficacement une coopération renforcée, quel que soit le domaine d'action concerné ou la forme qu'elle revêt;

Recommandations

11. propose, dès lors, de répondre à un certain nombre de questions et de suivre la feuille de route décrite ci-dessous afin de garantir la mise en œuvre harmonieuse et efficace des coopérations renforcées;

Processus de prise de décision

12. souligne que l'impulsion politique en faveur d'une coopération renforcée devrait émaner des États membres, mais que les discussions sur son contenu devraient s'appuyer sur une proposition de la Commission;
13. rappelle que l'article 225 du traité FUE donne au Parlement le droit d'initiative quasi législative, ce qui doit être interprété comme une possibilité pour le Parlement d'amorcer une coopération renforcée sur la base d'une proposition de la Commission pour laquelle il a été impossible d'aboutir à un accord au sein du Conseil selon la procédure décisionnelle habituelle dans le cadre du mandat de deux présidences consécutives du Conseil;
14. estime que les objectifs de la coopération doivent être considérés comme irréalisables par l'Union dans son ensemble, tel que l'exige le libellé de l'article 20 du traité UE, si durant une période couvrant deux présidences consécutives du Conseil, aucune avancée substantielle n'a été enregistrée au Conseil;
15. recommande que les demandes d'États membres souhaitant instaurer entre eux une coopération renforcée soient par principe fondées sur des objectifs au moins aussi ambitieux que ceux présentés par la Commission avant qu'il soit établi qu'ils ne peuvent être atteints dans un délai raisonnable par l'Union dans son ensemble;
16. recommande vivement que la clause passerelle spéciale inscrite à l'article 333 du traité FUE soit activée afin de passer du vote à l'unanimité au vote à la majorité qualifiée, et de la procédure législative spéciale à la procédure législative ordinaire, dès l'approbation par le Conseil d'un accord sur le lancement d'une coopération renforcée, afin d'éviter de nouveaux blocages si le nombre d'États membres participants est important;
17. juge nécessaire que la décision autorisant une coopération renforcée précise le cadre des relations avec les États membres non participants; estime que les États membres qui ne participent pas à une coopération renforcée devraient néanmoins être associés aux délibérations concernant le sujet sur lequel elle porte;
18. rappelle que les secrétariats de la Commission et du Conseil ont tous deux un rôle important à jouer pour faire en sorte que les États membres qui ne participent pas à la coopération renforcée ne soient pas laissés pour compte d'une manière qui entrave leur participation à un stade ultérieur;

Administration

19. recommande à la Commission de jouer un rôle actif à toutes les étapes de la coopération renforcée, depuis sa proposition jusqu'à sa mise en œuvre, y compris dans les délibérations qui s'y rapportent;
20. affirme que l'unité des institutions européennes doit être maintenue et qu'une coopération renforcée ne devrait pas conduire à la création d'arrangements

institutionnels parallèles, mais qu'elle pourrait permettre la mise en place, le cas échéant, d'organes spécifiques au sein du cadre juridique de l'Union, sans préjudice des compétences et du rôle des institutions et organes de celle-ci;

Contrôle parlementaire

21. rappelle que le Parlement doit assurer le contrôle parlementaire des coopérations renforcées; plaide pour une participation plus active des parlements nationaux et, dans les États membres concernés, des parlements régionaux au contrôle démocratique des coopérations renforcées, aux côtés du Parlement européen, lorsque ces coopérations s'appliquent à des domaines relevant de leurs compétences communes; souligne qu'il est possible, si nécessaire et sans porter atteinte aux pouvoirs du Parlement, de mettre en place un forum interparlementaire semblable, par exemple, à la conférence interparlementaire prévue à l'article 13 du TSCG ou à la conférence interparlementaire pour la politique extérieure et de sécurité commune et la politique de sécurité et de défense commune;
22. souligne la nécessité pour les États membres participant à une coopération renforcée d'intégrer les régions qui disposent de pouvoirs législatifs dans les domaines qui les concernent, afin de respecter la répartition interne des compétences et de renforcer la légitimité sociale de cette coopération;
23. recommande que le Parlement joue un rôle plus important dans les coopérations renforcées, en proposant à la Commission de nouvelles formes de coopération en vertu de l'article 225 du traité FUE, et via des propositions de suivi ou la coopération existante; exprime sa conviction que le Parlement devrait être associé à tous les stades de la procédure de la coopération renforcée, plutôt que d'être seulement invité à donner son approbation, qu'il devrait recevoir des bilans réguliers de cette coopération et qu'il devrait pouvoir formuler des observations sur son déroulement;
24. demande au Conseil d'examiner, avec le Parlement, la question d'une future procédure de coopération renforcée, avant de demander l'approbation du Parlement concernant le texte final, afin de garantir une coopération optimale entre les colégislateurs de l'Union;
25. déplore cependant qu'en dépit de l'approche constructive et mesurée adoptée par le Parlement au sujet de la procédure de coopération renforcée, le Conseil n'ait pas fait preuve d'une réelle volonté d'entrer en contact avec lui avant de lui demander son approbation concernant le texte négocié final;
26. estime nécessaire que le Parlement améliore son organisation interne au sujet des coopérations renforcées; estime à cette fin que chaque coopération renforcée devrait faire l'objet d'un suivi par la commission permanente compétente du Parlement et recommande que le règlement intérieur autorise la mise en place de sous-commissions ad hoc dont seraient membres de plein droit et prioritairement les députés élus dans les États membres qui participent à ces coopérations;

Budget

27. estime que les dépenses de fonctionnement liées à une coopération renforcée devraient être à la charge des États membres participants et que, si ces coûts sont supportés par le budget de l'Union, les États membres non participants devraient être remboursés, sauf si

le Conseil décide, après avoir consulté le Parlement et conformément à l'article 332 du traité FUE, que la coopération devrait être financée par le budget de l'Union, en y intégrant par conséquent les dépenses qu'elle occasionne et en les soumettant à la procédure budgétaire annuelle;

28. considère que, si l'activité réglementée par une coopération renforcée génère des recettes, celles-ci devraient être affectées à la couverture des dépenses de fonctionnement découlant de cette coopération;

Compétence

29. estime que la coopération renforcée devrait être soumise à la compétence directe de la Cour de justice de l'Union européenne, sans préjudice de la possibilité de créer une procédure d'arbitrage ou un tribunal de règlement des litiges au stade de la première instance, qui pourraient être nécessaires au fonctionnement d'un cas particulier de coopération renforcée, sauf disposition contraire du traité, ce qui devrait être précisé dans l'acte juridique instaurant la coopération;
30. souligne que si une coopération renforcée nécessite la mise en place d'un mécanisme d'arbitrage spécifique ou d'un tribunal spécial, l'organe d'arbitrage en dernier ressort devrait toujours être la Cour de justice de l'Union européenne;

Adaptation à la structure institutionnelle de l'Union

31. propose la création d'une unité spéciale sur les coopérations renforcées au sein de la Commission, sous la direction du commissaire aux relations interinstitutionnelles, afin de coordonner et de rationaliser la mise en place institutionnelle d'initiatives de coopération renforcée;
32. estime qu'il est nécessaire que les secrétariats de la Commission et du Conseil soient dotés d'un rôle plus actif dans le cadre de la coopération renforcée, et propose dès lors qu'ils recherchent activement, en coopération avec le Comité des régions, et notamment sa plate-forme sur les groupements européens de coopération territoriale (GECT), des domaines dans lesquels une coopération renforcée pourrait être utile en vue de faire avancer le projet européen, ou des domaines proches des formes de coopération renforcée existantes, afin d'éviter des chevauchements ou des contradictions;

Retrait ou expulsion d'États membres

33. souligne que les traités ne contiennent aucune disposition concernant la possibilité, pour des États membres, de se retirer d'une coopération renforcée ou d'en être expulsés, à l'exception de la coopération structurée permanente;
34. estime que des règles claires devraient être prévues dans toutes les coopérations renforcées pour encadrer le retrait d'un État membre qui ne souhaite plus participer et l'expulsion d'un État membre qui ne remplit plus les conditions de participation à la coopération renforcée; recommande que les modalités du retrait ou de l'expulsion éventuelle d'un État membre soient précisées dans l'acte instaurant la coopération renforcée;

Recommandations pour l'évolution future de la coopération renforcée

35. estime qu'il est nécessaire d'élaborer une procédure en vue de l'autorisation accélérée d'une coopération renforcée dans des domaines de grande importance politique, devant être achevée dans un délai inférieur à celui correspondant à deux présidences consécutives du Conseil;
36. exhorte les États membres participant à une coopération renforcée à œuvrer en faveur de l'intégration des coopérations renforcées à l'acquis de l'Union;
37. invite la Commission européenne à proposer un règlement fondé sur l'article 175, troisième alinéa, ou sur l'article 352 du traité FUE afin de simplifier et d'unifier le cadre juridique applicable aux coopérations renforcées (par exemple les principes directeurs sur la loi applicable aux institutions communes ou le retrait d'un État membre) et de faciliter ainsi la conclusion de ces coopérations;
38. suggère d'explorer, à l'occasion de la prochaine révision des traités, la possibilité pour les régions ou entités infranationales de jouer un rôle dans les coopérations renforcées lorsque ces dernières concernent un domaine de compétence exclusive de l'échelon en question, dans le respect des Constitutions nationales;

◦

◦ ◦

39. charge son Président de transmettre la présente résolution au Conseil, à la Commission et aux parlements nationaux.