



**2014/2249(INI)**

20.1.2016

# **PROJET DE RAPPORT**

sur l'amélioration du fonctionnement de l'Union européenne en mettant à profit  
le potentiel du traité de Lisbonne  
(2014/2249(INI))

Commission des affaires constitutionnelles

Rapporteurs: Mercedes Bresso, Elmar Brok

**SOMMAIRE**

	<b>Page</b>
PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN .....	3

## PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN

### sur l'amélioration du fonctionnement de l'Union européenne en mettant à profit le potentiel du traité de Lisbonne (2014/2249(INI))

*Le Parlement européen,*

- vu le traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne, signé le 13 décembre 2007,
  - vu sa résolution du 20 février 2008 sur le traité de Lisbonne<sup>1</sup>,
  - vu sa résolution du 7 mai 2009 sur l'incidence du traité de Lisbonne sur le développement de l'équilibre institutionnel de l'Union européenne<sup>2</sup>,
  - vu l'avis du Comité économique et social européen des 8 et 9 juillet 2015<sup>3</sup> et celui du Comité des régions du 16 septembre 2015<sup>4</sup>,
  - vu l'article 52 de son règlement,
  - vu le rapport de la commission des affaires constitutionnelles et les avis de la commission des budgets et de la commission du contrôle budgétaire (A8-0000/2016),
- A. considérant que l'Union européenne et ses États membres sont confrontés à des défis importants, qu'aucun État membre n'est en mesure de relever seul;
- B. considérant que les dispositions du traité de Lisbonne n'ont pas encore été pleinement exploitées; que la mise en œuvre intégrale de certaines propositions nécessite une révision du traité, ce qui encourage une approche en deux temps de la réforme de l'Union (dans le cadre des traités, d'une part, et au-delà, d'autre part);
- C. considérant que la méthode communautaire doit être préservée, et non mise en danger par des solutions intergouvernementales, pas même dans les domaines où tous les États membres ne remplissent pas les conditions de participation;
- D. considérant que le Parlement européen est le parlement de toute l'Union et joue un rôle essentiel en ce qu'il garantit la légitimité et la responsabilité des décisions de l'Union;
- E. considérant que le dialogue politique entre les parlements nationaux et le Parlement européen devrait être amélioré, tout comme les possibilités pratiques d'application du "carton jaune" et du "carton orange";
- F. considérant que les méthodes de travail du Conseil européen devraient être plus transparentes vis-à-vis du Parlement, et que ses interventions dans le processus de

---

<sup>1</sup> JO C 184 E du 6.8.2009, p. 25.

<sup>2</sup> JO C 212 E du 5.8.2010, p. 82.

<sup>3</sup> JO C 13 du 15.7.2015, p. 183.

<sup>4</sup> JO C 313 du 22.9.2015, p. 9.

décision législatif devraient rester dans les limites prévues par les dispositions du traité;

- G. considérant qu'afin de créer un véritable système législatif bicaméral, les actuelles configurations spécialisées du Conseil devraient être réduites à une seule configuration législative et la transparence de ses décisions devrait être améliorée;
- H. considérant que le rôle exécutif de la Commission dans le domaine de la politique économique et monétaire devrait être renforcé par la création d'un poste de ministre des finances de l'Union européenne, assisté par une administration du budget et des finances, qui serait investi du pouvoir de mettre en œuvre et de faire respecter l'ensemble des instruments actuels ou à venir de l'Union économique et monétaire (UEM);
- I. considérant que les institutions et organes européens, notamment le Comité des régions, le Comité économique et social européen et, plus particulièrement, le Parlement, devraient surveiller, dans le cadre de leurs activités quotidiennes, le respect et la progression de la subsidiarité horizontale et verticale dans l'Union;
- J. considérant que le système de gouvernance économique actuel n'est pas encore assez solide pour résister comme il le faudrait à l'ensemble des chocs ou crises à venir, et qu'il n'est pas encore suffisamment capable d'engendrer une compétitivité accrue, la convergence structurelle entre ses membres, la croissance durable et la cohésion sociale; que, par conséquent, il convient d'encourager les progrès vers l'achèvement de l'Union économique et monétaire, ainsi que les efforts destinés à rendre sa structure institutionnelle plus légitime et démocratiquement responsable;
- K. considérant que le pacte budgétaire devrait être intégré dans le cadre juridique de l'Union après analyse du bilan de sa mise en œuvre;
- L. considérant qu'il convient de transformer la structure institutionnelle de l'Union économique et monétaire en un véritable gouvernement économique démocratique, dans lequel le Parlement et le Conseil seraient colégislateurs, la Commission remplirait les fonctions de l'exécutif, les parlements nationaux contrôlèrent leur gouvernement respectif, le Parlement contrôlerait la prise de décision à l'échelon de l'Union et la Cour de justice contrôlerait tous les aspects de l'UEM consacrés dans les traités;
- M. considérant que l'Union a besoin d'un nouvel acte juridique en matière de politique économique, notamment de l'adoption d'orientations relatives à la convergence, ainsi que de certaines réformes structurelles capitales dans le domaine de la compétitivité, de la croissance et de la cohésion sociale;
- N. considérant qu'il y a lieu de rendre la procédure du Semestre européen plus simple, plus ciblée et plus démocratique en renforçant son contrôle par le Parlement et en conférant à celui-ci un rôle plus important lors des sessions de négociation;
- O. considérant que l'utilisation du budget de l'Union devrait être rationalisée, que ses recettes devraient provenir de ses véritables ressources propres, et non principalement de contributions versées à partir du revenu national brut, et que la procédure d'adoption du cadre financier pluriannuel et de la législation relative aux ressources propres devrait être modifiée pour entrer dans le cadre de la procédure législative ordinaire;

- P. considérant qu'il convient de doter l'Union de capacités d'investissements supplémentaires en veillant à une meilleure utilisation des fonds structurels existants et en appliquant intégralement les cadres législatifs "six-pack" et "two-pack" existants;
- Q. considérant qu'une partie du budget de l'Union devrait être affectée à la création au sein de la zone euro d'une capacité budgétaire destinée à aider les États membres, sous certaines conditions, lors de la mise en œuvre des réformes structurelles convenues; que cette capacité budgétaire supplémentaire devrait être placée hors des plafonds du cadre financier pluriannuel et financée par de véritables ressources propres;
- R. considérant que le potentiel de croissance du marché unique devrait être davantage exploité dans le domaine des services, du marché unique numérique, de l'union de l'énergie, de l'union bancaire et de l'union des marchés de capitaux;
- S. considérant que les droits des travailleurs devraient être garantis et préservés lors de la réforme de l'Union, de manière à exploiter pleinement le potentiel du traité de Lisbonne;
- T. considérant que l'Union doit améliorer l'efficacité, la cohérence et la responsabilité de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), notamment en utilisant les dispositions actuelles du traité pour remplacer le vote à l'unanimité par le vote à la majorité qualifiée dans un nombre toujours plus importants de domaines de la politique extérieure, ainsi qu'en appliquant, le cas échéant, les mesures relatives à la flexibilité et à la coopération renforcée;
- U. considérant que les menaces récentes en matière de sécurité, y compris dans le voisinage immédiat de l'Union, démontrent qu'il est nécessaire de s'acheminer progressivement vers l'établissement d'une politique commune en matière de défense et, au final, d'une défense commune; que le traité contient déjà des dispositions claires concernant la marche à suivre pour y parvenir, notamment dans les articles 41, 42, 44 et 46 du traité sur l'Union européenne (traité UE);
- V. considérant que la crise actuelle des réfugiés a montré que l'Union européenne a besoin d'une politique commune d'asile et d'immigration qui doit aussi prévoir une répartition équitable des demandeurs d'asile dans toute l'Union;
1. constate que l'Union européenne et ses États membres sont confrontés à des défis inédits, comme la crise des réfugiés, les problèmes en matière de politique étrangère dans le voisinage immédiat de l'Union et la lutte contre le terrorisme, la mondialisation, le changement climatique, les conséquences de la crise financière et de la dette, le manque de compétitivité et ses conséquences d'ordre social dans plusieurs États membres, ainsi que la nécessité de renforcer le marché intérieur, auxquels aucune réponse adéquate n'a pu être trouvée pour l'instant;
  2. souligne que ces défis ne peuvent pas être relevés par les États membres individuellement mais nécessitent au contraire une réponse collective de la part de l'Union;
  3. insiste sur la nécessité pour l'Union de regagner la confiance de ses citoyens en renforçant la transparence de ses institutions et de son système de décision, ainsi qu'en renforçant sa capacité d'agir;

4. relève que les dispositions du traité de Lisbonne n'ont pas encore été pleinement exploitées, même si elles contiennent des instruments nécessaires dont la mise en œuvre aurait pu empêcher certaines des crises que l'Union traverse aujourd'hui, ou qui pourraient être utilisés pour relever les défis actuels sans devoir entamer de révision du traité dans l'immédiat;
5. insiste sur la supériorité de la méthode communautaire par rapport à la méthode intergouvernementale, étant donné qu'elle seule permet la transparence, le vote à la majorité qualifiée au sein du Conseil et la colégislation d'égal à égal entre le Parlement et le Conseil, en plus d'empêcher la fragmentation des responsabilités institutionnelles et l'installation d'une concurrence entre les institutions;
6. estime que les solutions intergouvernementales ne devraient pas exister, pas même dans les domaines où tous les États membres ne remplissent pas les conditions de participation, et que le pacte budgétaire et le mécanisme européen de stabilité, tels que les prévoient les traités, devraient donc être intégrés au droit de l'Union sans qu'aucune nouvelle institution ne soit créée;
7. souligne que le Parlement, élu au suffrage universel direct, joue un rôle essentiel en cela qu'il garantit la légitimité de l'Union, en plus de rendre le processus de prise de décision de l'Union responsable vis-à-vis des citoyens en exerçant un véritable contrôle parlementaire sur l'exécutif au niveau de l'Union et grâce à la procédure législative de codécision;
8. rappelle que le Parlement européen représente l'Union toute entière; estime qu'il y a lieu de réformer ses méthodes de travail de manière à renforcer son contrôle sur la Commission dans la mise en œuvre de l'acquis et à garantir une véritable responsabilité démocratique, y compris dans les domaines où tous les États membres ne participent pas;
9. estime que le dialogue politique entre les parlements nationaux et le Parlement européen doit être accru et rendu plus constructif et substantiel, sans pour autant dépasser les limites de leurs compétences constitutionnelles respectives; insiste, à cet égard, sur le fait que les parlements nationaux sont les mieux placés pour définir et contrôler, à l'échelon national, les actions de leurs gouvernements respectifs en matière d'affaires européennes, tandis que le Parlement européen devrait veiller à la légitimité et à la responsabilité démocratique de l'exécutif européen;

### ***Structure institutionnelle, transparence et obligation de rendre des comptes***

#### *Parlements*

10. insiste sur la nécessité de garantir, de consolider et de renforcer les pouvoirs législatifs et le droit de regard du Parlement européen, sur un pied d'égalité avec ceux du Conseil, au moyen d'un accord interinstitutionnel et de l'utilisation de la base juridique adéquate par la Commission;
11. estime nécessaire que le Parlement réforme ses méthodes de travail afin de pouvoir répondre aux enjeux de demain, en faisant usage de sa capacité de contrôle sur la Commission, notamment en ce qui concerne la mise en œuvre et l'application de l'acquis

par les États membres, en limitant les accords en première lecture aux cas exceptionnellement urgents et en améliorant sa propre procédure électorale au moyen d'une réforme de la loi électorale de 1976, conformément aux propositions formulées par le Parlement dans sa résolution du 11 novembre 2015 sur la réforme de la loi électorale de l'Union européenne<sup>1</sup> ou, dans un second temps, en adoptant les mesures d'application en vertu de l'article 14 de la loi électorale;

12. encourage le dialogue politique constructif avec les parlements nationaux au sujet du contenu des propositions législatives; insiste, toutefois, sur une répartition claire des compétences décisionnelles entre les parlements nationaux et le Parlement, selon laquelle ceux-ci devraient exercer leur fonction européenne en se fondant sur leur constitution nationale, notamment au moyen du contrôle de leur gouvernement national en tant que membre du Conseil européen et du Conseil, qui représente pour les parlements l'échelon idéal pour influencer directement sur le contenu du processus législatif européen et le contrôler; s'oppose par conséquent à la création d'organes parlementaires mixtes de décision, pour des raisons de transparence, de responsabilité et de capacité à agir;
13. souligne l'importance de la coopération entre le Parlement européen et les parlements nationaux au sein d'organes mixtes tels que la Conférence des organes parlementaires spécialisés dans les affaires de l'Union des parlements de l'Union européenne (COSAC) ou encore la conférence interparlementaire sur la politique étrangère et de sécurité commune, et dans le cadre de l'article 13 du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, en observation des principes de consensus, d'échange d'informations et de consultation, de manière à exercer un contrôle sur leurs administrations respectives; insiste sur la nécessité d'une coopération renforcée entre les commissions spécialisées du Parlement et leurs équivalents nationaux;
14. encourage l'échange de bonnes pratiques en matière de contrôle parlementaire entre les parlements nationaux, notamment l'organisation à échéances régulières de débats entre les ministres concernés et les commissions spécialisées des parlements nationaux avant et après les réunions du Conseil, ainsi qu'avec les commissaires européens, dans un délai approprié;

#### *Conseil européen*

15. insiste sur la nécessité de réduire les interventions du Conseil européen dans le processus législatif, étant donné qu'elles vont à l'encontre de la lettre et de l'esprit des traités;
16. fait observer que les traités autorisent la fusion de la fonction de président du Conseil européen avec celle de président de la Commission européenne; et que le Conseil européen, au moyen d'un accord interinstitutionnel (AII), pourrait s'engager sur le plan politique à nommer à sa tête le président de la Commission, qui devrait être élu par le

---

<sup>1</sup> Textes adoptés de cette date, P8\_TA(2015)0395.

Parlement européen sur proposition du Conseil européen en fonction des résultats des élections européennes, comme cela a été le cas à la suite des élections européennes de 2014;

17. demande au Conseil européen de commencer à activer la clause passerelle (article 48, paragraphe 7, du traité UE) afin de passer de l'unanimité à la majorité qualifiée dans les domaines d'action pour lesquels cette transition n'a pas encore été effectuée;
18. insiste sur la nécessité, pour le Conseil européen, d'expliquer et de motiver publiquement ses politiques devant le Parlement européen, notamment en faisant part de ses intentions avant ses réunions;

#### *Conseil*

19. propose de faire du Conseil une véritable chambre législative en réduisant le nombre de ses configurations au moyen d'une décision du Conseil européen, ce qui reviendrait à créer un système législatif véritablement bicaméral incluant le Conseil et le Parlement, dans lequel la Commission remplirait les fonctions de l'exécutif; propose d'inclure les configurations spécialisées actuelles du Conseil en tant qu'instances préparatoires du Conseil législatif, à l'image des commissions du Parlement;
20. souligne combien il importe d'améliorer la transparence du processus décisionnel législatif du Conseil et l'accès des représentants du Parlement, en tant qu'observateurs, aux réunions du Conseil et de ses instances lorsqu'ils débattent de textes législatifs;
21. demande la création du poste de ministre européen des finances, qui regrouperait les fonctions du président permanent de l'Eurogroupe et du vice-président de la Commission chargé des affaires économiques et financières, au moyen d'un accord interinstitutionnel entre le Parlement, le Conseil et la Commission;
22. demande que la majorité qualifiée soit étendue à toutes les procédures au sein du Conseil et que celui-ci abandonne la pratique qui consiste à transférer les domaines législatifs controversés au Conseil européen, étant donné qu'elle va à l'encontre de l'esprit et de la lettre du traité, qui dispose que le Conseil européen peut, et devrait, décider à l'unanimité uniquement en ce qui concerne les orientations politiques générales, et non la législation;
23. est résolu à mettre pleinement en œuvre les dispositions du traité relatives à la coopération renforcée en s'engageant à refuser d'approuver toute nouvelle proposition de coopération renforcée à moins que les États membres participants ne s'engagent à activer la clause passerelle prévue à l'article 333 du traité FUE, qui déclenche le passage de l'unanimité à la majorité qualifiée et d'une procédure législative spéciale à la procédure législative ordinaire;

#### *Commission*

24. est déterminé à consolider le rôle du Parlement dans l'élection du président de la Commission en renforçant les consultations formelles entre ses groupes politiques et le président du Conseil européen, comme le prévoit la déclaration 11 annexée à l'acte final de la conférence intergouvernementale qui a adopté le traité de Lisbonne, afin de



s'assurer que le Conseil européen tient dûment compte du résultat des élections lorsqu'il présente un candidat en vue de son élection par le Parlement européen;

25. suggère, sur la base de l'article 352 du traité FUE, la création d'une administration du budget et des finances au niveau de l'Union, dont le rôle se rapprocherait de celui du Bureau des études budgétaires du Congrès américain, pour soutenir le ministre européen des finances;
26. insiste sur l'importance d'une représentation unique de l'Union et de la zone euro auprès du Fonds monétaire international (FMI), de la Banque mondiale et des autres institutions financières internationales (article 138 du traité FUE) par le ministre européen des finances/vice-président de la Commission et le président de la Banque centrale européenne (BCE);
27. rappelle que la Commission et le Parlement devraient veiller à l'amélioration de la mise en œuvre et du respect du droit de l'Union;

#### *Comité des régions et Comité économique et social*

28. invite le Parlement, le Conseil et la Commission à améliorer les modalités de leur coopération avec le Comité des régions et le Comité économique et social européen, de sorte à pouvoir prendre en compte leur avis plus tôt dans le processus législatif;

#### *Respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité*

29. insiste sur l'importance du principe de subsidiarité tel que le prévoit l'article 5 du traité UE, contraignant pour l'ensemble des institutions et des organismes, notamment le Comité des régions et le Comité économique et social, et celle des instruments prévus par le protocole (n° 2) sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité; se déclare en faveur d'une interprétation souple des délais fixés par le protocole et invite la Commission à améliorer la qualité de ses réponses aux avis motivés;
30. estime qu'il y a lieu d'améliorer les possibilités pratiques dont disposent les parlements nationaux pour veiller au respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité et de renforcer la coopération entre les parlements nationaux afin de leur permettre d'atteindre, au moyen d'une collaboration étroite, le quorum nécessaire en vertu de l'article 7, paragraphe 3, du protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité;

#### *L'approfondissement de l'Union économique et monétaire (UEM)*

31. rappelle que toute évolution ultérieure de l'Union économique et monétaire devra s'appuyer et se fonder sur la législation en vigueur et sa mise en œuvre;
32. demande de nouvelles réformes institutionnelles afin de conférer à l'Union économique et monétaire un gouvernement économique efficace et démocratique, doté de capacités accrues et intégré au sein du cadre institutionnel de l'Union, dans lequel la Commission disposerait du pouvoir exécutif et où le Parlement et le Conseil seraient colégislateurs, comme présenté ci-dessous;

*Nouvel acte juridique en matière de politique économique*

33. insiste sur la nécessité d'adopter des orientations en matière de convergence, qui devront s'inscrire dans un code de convergence et être adoptées selon la procédure législative ordinaire, afin de créer un cadre plus contraignant pour la coordination des politiques économiques (inclusion d'objectifs principaux en matière d'économie, de compétitivité et de société, par exemple dans les domaines des marchés du travail, de la compétitivité, de l'environnement des entreprises et des pouvoirs publics ou encore des aspects relatifs à la politique fiscale et à la protection sociale) qui soit ouvert aux 28 États membres et qui leur garantisse la possibilité de participer à un mécanisme d'absorption des chocs;
34. est convaincu qu'il est nécessaire de définir un nombre limité de domaines dans lesquels des réformes structurelles s'imposent afin d'améliorer, sur une période de cinq ans, la compétitivité, le potentiel de croissance ainsi qu'une véritable convergence économique et la cohésion sociale, en vue de consolider l'économie sociale de marché en Europe telle qu'elle est définie à l'article 3, paragraphe 3, du traité UE;
35. souligne l'importance d'une répartition claire des compétences entre les institutions de l'Union et les États membres, afin d'accroître l'adhésion des États membres aux programmes de mise en œuvre ainsi que le rôle des parlements nationaux dans ces derniers.
36. demande que les instruments disponibles soient mieux utilisés, en lien avec l'article 136 du traité FUE, pour faciliter l'adoption et la mise en œuvre de nouvelles mesures dans la zone euro;

*Une formule simplifiée, plus ciblée et plus démocratique pour le processus du Semestre européen*

37. souligne le besoin de recommandations spécifiques par pays qui soient moins nombreuses mais plus ciblées, fondées sur le cadre stratégique défini dans le code de convergence, l'examen annuel de la croissance (EAC) et les propositions concrètes présentées par chaque État membre, conformément à leurs objectifs centraux de réforme respectifs, à partir d'un large éventail de réformes structurelles, favorisant la compétitivité, une véritable convergence économique et la cohésion sociale;
38. insiste sur la nécessité de formaliser le rôle de contrôle du Parlement dans le cadre du Semestre européen par le biais d'un accord interinstitutionnel, y compris en le faisant officiellement participer à l'adoption de l'examen annuel de la croissance;
39. juge nécessaire que le Parlement soit investi d'un rôle plus important dans les négociations dans le cadre du Semestre européen, en prévoyant qu'il puisse demander à entendre les gouvernements des États membres concernés par les recommandations spécifiques par pays, les programmes de partenariat économique, les plans de mesures correctives et les rapports sur le mécanisme d'alerte;
40. demande l'instauration d'un dialogue plus approfondi entre le Parlement, le Conseil, la Commission et l'Eurogroupe en décidant de le tenir à des moments de réunion spécifiques au cours des principales étapes du cycle du Semestre;

41. juge nécessaire de disposer d'une évaluation globale de la situation et des perspectives budgétaires de la zone euro dans son ensemble, des différents États membres de la zone euro et de l'ensemble des membres du pacte budgétaire avant le Conseil européen de printemps;
42. demande l'intégration du pacte budgétaire dans le cadre juridique de l'Union après analyse du bilan de sa mise en œuvre;

#### *Assurer une meilleure utilisation du budget de l'Union*

43. met l'accent sur la nécessité de passer de l'unanimité au vote à la majorité qualifiée pour l'adoption du cadre financier pluriannuel (CFP), en ayant recours aux dispositions de l'article 48, paragraphe 7, du traité UE et de l'article 312, paragraphe 2, du traité FUE; souligne l'importance d'établir un lien entre la durée de la législature du Parlement et la durée du CFP, qui peut être réduite à cinq ans en vertu des dispositions de l'article 312, paragraphe 1, du traité FUE;
44. propose de modifier la procédure d'adoption des ressources propres via la clause passerelle générale figurant à l'article 48, paragraphe 7, du traité UE, ce qui devrait faciliter la transition nécessaire d'un système fondé sur des contributions calculées en fonction du revenu national brut (RNB) vers un système reposant sur de véritables ressources propres pour le budget de l'Union et de la zone euro, comme une taxe sur la valeur ajoutée (TVA) réformée, une taxe sur les transactions financières (TTF) ou d'autres sources de recettes telles que le système d'échange de quotas d'émission;

#### *Une plus grande capacité d'investissement de l'Union*

45. demande une meilleure utilisation des fonds structurels existants en direction de l'accroissement de la compétitivité et de la cohésion, et de la création d'une capacité accrue d'investissement de l'Union européenne par le biais de l'exploitation de formules innovantes telles que le Fonds européen pour les investissements stratégiques (FEIS) ou par la création d'un mécanisme spécifique de financement et de garantie pour des projets d'infrastructures dans l'intérêt de l'Union;
46. insiste sur l'application intégrale du cadre créé par le "six-pack", le "two-pack" et le Semestre européen pour s'attaquer en particulier au problème des déséquilibres macroéconomiques et garantir le contrôle à long terme du déficit et de la dette, qui reste extrêmement élevée, par une amélioration de l'efficacité des dépenses, la priorité accordée à des investissements productifs, la création d'incitations à la réalisation de réformes structurelles et la prise en compte des conditions conjoncturelles;

#### *Établir une capacité budgétaire au sein de la zone euro par une partie du budget de l'Union*

47. rappelle que l'euro est la monnaie de l'Union et que le budget de l'Union vise à aider les États membres les moins développés à rattraper leur retard et à être en mesure de rejoindre la zone euro;
48. propose la création d'une capacité budgétaire au sein de la zone euro pour aider les États membres à concrétiser les réformes structurelles convenues sur la base d'incitations et de certaines conditions, y compris la bonne mise en œuvre des programmes nationaux

de réforme convenus dans le cadre du Semestre européen; estime que ceci pourrait être réalisé via la création d'une capacité supplémentaire et/ou en affectant à cet objectif des moyens financiers depuis le budget existant de l'Union; souligne que tout nouvel instrument doit s'inscrire dans le budget de l'Union, en dehors des plafonds du CFP, et se fonder sur de véritables ressources propres;

49. s'engage à renforcer la solidité de l'UEM face aux chocs économiques tout en évitant toute forme de transfert budgétaire permanent;
50. réaffirme son soutien à la suggestion visant à transformer le poste de commissaire aux affaires économiques et monétaires en poste de ministre du budget, comme il l'a exprimé dans sa résolution du 12 décembre 2013 sur les problèmes constitutionnels d'une gouvernance à plusieurs niveaux dans l'Union européenne<sup>1</sup>;
51. juge nécessaire d'intégrer le mécanisme européen de stabilité (MES) dans le cadre juridique de l'Union et de le transformer par la suite en un Fonds monétaire européen;
52. est convaincu que la capacité budgétaire de l'Union et le Fonds monétaire européen sont des étapes dans le processus de création d'un Trésor européen tenu de rendre des comptes au Parlement européen;
53. demande de prêter dûment attention aux principales conclusions du groupe d'experts créé par la Commission, en vue de constituer un fonds de remboursement;

#### *Marché unique et intégration financière*

54. est convaincu que le marché intérieur est porteur d'un potentiel de croissance qui n'a pas encore été pleinement exploité, en particulier en ce qui concerne le marché unique numérique; demande par conséquent un meilleur contrôle de sa bonne mise en œuvre et un meilleur respect de l'acquis existant dans ce domaine;
55. demande l'achèvement rapide de l'union bancaire, sur la base d'un mécanisme de surveillance unique (MSU) et d'un mécanisme de résolution unique (MRU) et avec un soutien approprié; réclame à cette fin un accord rapide sur un mécanisme adéquat de financement intermédiaire jusqu'à ce que le Fonds de résolution unique soit opérationnel et qu'un régime européen d'insolvabilité soit établi;
56. juge nécessaire de renforcer des conditions de concurrence équitables au sein du marché unique en créant un règlement uniforme applicable à tous les établissements bancaires dans l'Union européenne;
57. demande la mise en place d'une véritable union des marchés de capitaux, avec un seul contrôleur européen des marchés de capitaux;
58. soutient la création d'un système d'autorités de la compétitivité chargées de réunir les organes nationaux responsables du suivi des avancées dans le domaine de la compétitivité dans chaque État membre, et propose que le suivi des progrès de ce

---

<sup>1</sup> Textes adoptés de cette date, P7\_TA(2013)0598.

système soit supervisé par la Commission;

59. juge nécessaire d'améliorer l'échange automatique d'informations entre les autorités fiscales des États membres afin d'éviter la planification fiscale, l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices, et de promouvoir des actions coordonnées pour lutter contre les paradis fiscaux; demande l'adoption d'une directive concernant une assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés, fixant un taux minimal et des objectifs communs en vue d'une harmonisation progressive; estime indispensable d'entamer un réexamen complet de la législation existante en matière de TVA, en se penchant entre autres sur la question des taux réduits et l'introduction du principe du pays d'origine, et d'établir un mécanisme de stabilisation partiellement automatique visant à favoriser la convergence et à contrer les différences de cycles économiques entre les États membres;

*Une structure institutionnelle plus démocratique pour l'UEM*

60. rappelle la nécessité de garantir une véritable légitimité démocratique et l'obligation de rendre des comptes à tous les niveaux auxquels les décisions sont prises, les parlements nationaux devant contrôler les gouvernements nationaux, et en accordant un rôle renforcé de contrôle au Parlement européen au niveau de l'Union, et notamment un rôle central, avec le Conseil, dans l'adoption du code de convergence;
61. insiste, dans le cadre du renforcement des compétences de l'Union, en faveur de l'élargissement du rôle du Parlement dans la gouvernance économique en étendant la procédure législative ordinaire aux questions économiques et fiscales, notamment l'harmonisation des législations fiscales et du droit social, en recourant pour ce faire à la clause de flexibilité en liaison avec l'article 333, paragraphe 2, du traité FUE (coopération renforcée) et en généralisant le recours à la clause passerelle visée à l'article 47, paragraphe 8, du traité UE afin de renforcer la légitimité démocratique et l'efficacité de la gouvernance de l'Union;
62. réaffirme que la coopération interparlementaire ne saurait être vue comme la création d'un nouvel organe parlementaire commune ou comme une nouvelle institution, parce que l'euro est la monnaie de l'Union et que le Parlement européen est le parlement de l'Union; rappelle que l'UEM est établie par l'Union, dont les citoyens sont représentés directement au niveau de l'Union par le Parlement, qui peut trouver des moyens de garantir la responsabilité démocratique devant le Parlement des décisions relatives à la zone euro;
63. insiste sur l'importance de donner à la Commission le pouvoir de mettre en œuvre et de faire respecter l'ensemble des instruments actuels ou à venir de l'UEM;
64. estime nécessaire de corriger les insuffisances dans les structures institutionnelles existantes, qui soumettent certaines parties du traité au contrôle de la Cour de justice alors que d'autres y échappent; demande que la coordination et la surveillance de la discipline budgétaire des États membres dont la monnaie est l'euro deviennent contraignantes et soumises au contrôle de la Cour de justice sur la base de l'article 136 du traité FUE, en liaison avec l'article 121, paragraphe 6, et que le rôle du Parlement soit renforcé pour ce qui est de la mise en œuvre détaillée de l'article 121, paragraphes 3 et 4, du traité FUE;

65. estime que l'intégration différenciée devrait rester une possibilité pour tous les États membres;
66. rappelle qu'il convient d'accorder la priorité à la procédure législative et aux procédures budgétaires ordinaires au niveau de l'Union, en recourant, si nécessaire, à des dérogations, et en instaurant des lignes budgétaires spécifiques; rappelle qu'il convient de ne recourir à d'autres dispositions, comme celles relatives à la zone euro ou à la coopération renforcée, que lorsque les procédures susmentionnées ne sont pas juridiquement ni politiquement possibles;

*Achèvement du marché intérieur, premier moteur de croissance*

67. est convaincu que l'approfondissement de l'UEM devrait aller de pair avec l'achèvement du marché intérieur en supprimant tous les obstacles intérieurs restants, en particulier en ce qui concerne l'Union de l'énergie, le marché unique numérique et le marché des services;
68. demande l'application pleine et entière de la législation existante relative au marché intérieur de l'énergie en vertu de l'article 194 du traité FUE afin de mettre en place une Union de l'énergie;
69. est favorable à la création d'une Agence européenne de l'énergie au titre de l'article 204 du traité Euratom, ainsi qu'à l'établissement d'une réserve stratégique européenne et d'un centre commun de négociation avec les fournisseurs pour achever la structure institutionnelle de l'Union de l'énergie;
70. encourage le recours à des "obligations liées à des projets", en étroite coopération avec la Banque européenne d'investissement (BEI), pour les infrastructures de financement et les projets dans le domaine de l'énergie;

*Dimension sociale*

71. souligne qu'il convient de garantir les droits des travailleurs lorsque ceux-ci exercent leur droit à la mobilité ainsi que leurs droits sociaux, conformément aux articles 151 et 153 du traité FUE, afin de doter l'UEM d'une base sociale stable;
72. souligne l'importance de promouvoir l'idée d'un salaire minimum déterminé par chaque État membre et suggère qu'une directive relative à la mobilité des salariés soit adoptée dans le cadre des dispositions actuelles du traité afin de réduire les barrières qui subsistent pour les salariés;
73. invite la Commission à établir des critères sociaux pour évaluer les performances des États membres et à recommander des réformes structurelles via la modification du règlement (UE) n° 1303/2013 portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, afin de garantir une meilleure utilisation des fonds régionaux et sociaux;

74. invite la Commission à mieux évaluer la nécessité d'une action de l'Union et les éventuelles répercussions économiques, sociales et environnementales des différentes options stratégiques avant de proposer une nouvelle initiative (comme les propositions législatives, les initiatives non législatives, les actes d'exécution et les actes délégués), conformément aux lignes directrices pour une meilleure réglementation adoptées par la Commission le 19 mai 2015<sup>1</sup>;
75. demande la mise en place d'un nouveau pacte social en vue de préserver l'économie sociale de marché européenne, en respectant le droit à la négociation collective; souligne qu'un tel pacte pourrait améliorer la coordination des politiques sociales des États membres;

### ***Action extérieure***

#### *Renforcement de l'efficacité, de la cohérence et de la responsabilité de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC)*

76. estime que l'approche globale de l'Union européenne à l'égard des conflits et des crises extérieurs devrait être renforcée en associant plus étroitement les différents acteurs et instruments dans toutes les phases du cycle d'un conflit, et juge nécessaire que le Parlement et le Conseil commencent à adopter des documents stratégiques communs;
77. insiste sur l'utilisation des dispositions de l'article 22 du traité UE pour mettre en place un cadre stratégique global et prendre des décisions relatives aux intérêts stratégiques pouvant s'étendre au-delà de la PESC à d'autres domaines de l'action extérieure; rappelle que les décisions prises dans le cadre d'une telle stratégie pourraient être mises en œuvre par un vote à la majorité qualifiée;
78. est favorable au renforcement du contrôle parlementaire de l'action extérieure de l'Union, y compris par la poursuite des consultations régulières avec la vice-présidente/haute représentante (VP/HR), le Service européen pour l'action extérieure (SEAE) et la Commission, et à la conclusion des négociations sur le remplacement de l'accord interinstitutionnel de 2002 concernant l'accès à des informations sensibles du Conseil dans le domaine de la PESC;
79. juge qu'il est nécessaire d'intégrer les représentants spéciaux de l'Union européenne dans les structures du SEAE, y compris en transférant leur budget des lignes de la PESC vers celles du SEAE, puisque ceci renforcerait la cohérence des efforts de l'Union;
80. plaide en faveur du recours à l'article 31, paragraphe 2, du traité UE, en vertu duquel le Conseil peut statuer à la majorité qualifiée pour certaines décisions liées à la PESC, ainsi qu'à la clause passerelle figurant à l'article 31, paragraphe 3, du traité UE, afin de passer progressivement au vote à la majorité qualifiée pour les décisions dans le domaine de la PESC n'ayant aucune incidence militaire ou de défense; rappelle que l'article 20, paragraphe 2, du traité UE, qui énonce les dispositions de la coopération renforcée offre aux États membres des possibilités supplémentaires de faire avancer la PESC et qu'il devrait donc être mis à profit;

---

<sup>1</sup> SWD (2015) 111 final

81. est convaincu qu'il est nécessaire d'accroître la flexibilité des règles financières relatives à l'action extérieure afin d'éviter des retards dans le versement effectif des fonds de l'Union et, ce faisant, d'accroître la capacité de l'Union à réagir aux crises d'une manière prompte et efficace; juge indispensable à cet égard d'établir une procédure accélérée pour l'aide humanitaire afin de veiller à ce que l'aide soit apportée de la manière la plus efficace et efficiente possible;
82. invite instamment le Conseil, le SEAE et la Commission à respecter leurs obligations respectives d'informer immédiatement et pleinement le Parlement à toutes les étapes des procédures de négociation et de conclusion d'accords internationaux, comme en dispose l'article 218, paragraphe 10, du traité FUE et comme cela est détaillé dans les accords interinstitutionnels avec la Commission et le Conseil;

*Vers une politique de défense commune*

83. demande que des mesures progressives soient prises pour l'établissement d'une politique commune en matière de défense (article 42, paragraphe 2, du traité UE) et, au final, d'une défense commune, laquelle peut être instaurée par décision unanime du Conseil européen;
84. suggère, dans un premier temps, que les dispositions de l'article 46 du traité UE relatives à la mise en place d'une coopération structurée permanente (CSP) par un vote à la majorité qualifiée au sein du Conseil soient mises en œuvre, étant donné que cet instrument permettrait aux États membres plus ambitieux de coopérer plus étroitement dans le domaine de la défense, en leur donnant la possibilité de recourir aux institutions, aux instruments et au budget de l'Union européenne;
85. insiste sur la nécessité de compléter les dispositions en vue d'une CSP à l'aide d'un livre blanc de l'Union européenne sur la sécurité et la défense sur la base de la stratégie globale de l'Union européenne en matière de politique étrangère et de sécurité, qui est en cours d'élaboration par la VP/HR, puisqu'un tel document définirait plus précisément les objectifs stratégiques de l'Union dans le domaine de la sécurité et de la défense et recenserait les capacités existantes et nécessaires;
86. souligne la nécessité de définir une politique européenne commune des capacités et de l'armement (article 42, paragraphe 3, du traité UE), qui prévoirait la planification, le développement et l'acquisition communs des capacités militaires et inclurait également des propositions sur la manière de faire face aux cybermenaces ainsi qu'aux menaces hybrides et asymétriques; encourage la Commission à œuvrer à un plan d'action européen ambitieux en matière de défense, comme elle l'a annoncé dans son programme de travail pour 2016;
87. juge nécessaire de renforcer l'Agence européenne de défense (AED) en lui fournissant les ressources et le soutien politiques nécessaires pour lui permettre de jouer un rôle de premier plan et de coordination en matière de développement des capacités, de recherche et d'acquisition;
88. rappelle l'existence de l'article 44 du traité UE qui prévoit des dispositions supplémentaires de flexibilité et introduit la possibilité de confier la mise en œuvre de tâches de gestion de crise à un groupe d'États membres qui se chargerait de ces tâches



au nom de l'Union européenne et sous le contrôle politique et l'orientation stratégique du Comité politique et de sécurité (COPS) et du SEAE;

89. suggère que l'article 41, paragraphe 3, du traité UE soit utilisé pour établir un fonds de lancement constitué à partir des contributions des États membres pour financer les activités préparatoires relevant des activités de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC) qui ne sont pas mises à la charge du budget de l'Union;
90. souligne l'importance d'étendre le financement commun dans le domaine de la PSDC militaire, notamment au moyen du mécanisme Athena, puisque cela devrait limiter les aspects financiers qui dissuadent les États membres de contribuer aux missions et opérations militaires de la PSDC et, partant, améliorer la capacité de l'Union à réagir aux crises;
91. demande l'établissement de quartiers généraux militaires opérationnels permanents qui travailleraient en étroite coopération avec la capacité civile de planification et de conduite (CPCC); appelle à l'institutionnalisation des diverses structures militaires européennes (entre autres les différents "groupements tactiques", Euroforces, coopération en matière de défense France-Royaume-Uni, coopération en matière de défense aérienne Benelux) dans le cadre de l'Union européenne, et au renforcement des possibilités d'utilisation des groupements tactiques de l'Union, notamment en étendant le financement commun et en considérant par défaut leur déploiement comme une force d'entrée initiale dans les futurs scénarios de gestion de crise;
92. note que ces quartiers généraux permanents pourraient être chargés de la planification permanente des mesures d'urgence et jouer un rôle majeur de coordination dans les futures applications de l'article 42, paragraphe 7, du traité UE; estime que la clause de défense mutuelle exposée dans cet article et réclamée par la France au cours du Conseil Affaires étrangères du 17 novembre 2015 constituera un catalyseur pour la poursuite du développement de la politique de sécurité et de défense de l'Union européenne, ce qui entraînera un engagement plus fort de l'ensemble des États membres;
93. estime qu'il convient de renforcer la coopération entre l'Union européenne et l'OTAN à tous les niveaux dans des domaines tels que le développement des capacités et la planification des mesures d'urgence face aux menaces hybrides et d'intensifier les efforts visant à supprimer les obstacles politiques qui subsistent;

#### ***Justice et affaires intérieures (JAI)***

94. souligne qu'au vu des récentes attaques et à l'accroissement de la menace terroriste, un échange d'informations et de données plus intense et structuré entre les agences de sécurité et les services de renseignement nationaux, et avec Europol et Frontex est absolument essentiel;
95. rappelle dans ce contexte que l'article 222 du traité FUE prévoit une clause de solidarité qui peut et doit être activée lorsqu'un État membre fait l'objet d'un attentat terroriste ou est victime d'une catastrophe naturelle ou anthropique;
96. souligne la nécessité d'une politique commune d'asile et d'immigration qui doit aussi prévoir une répartition équitable des demandeurs d'asile dans l'Union européenne;

estime qu'une telle politique devrait impliquer tous les États membres mais que, si cela s'avère impossible, le potentiel de la coopération renforcée pourrait être exploité;

97. juge indispensable de renforcer Frontex et de la transformer en un système européen de gardes-frontières, soutenu, le cas échéant, par des instruments militaires tels que la force maritime européenne (Euromarfor) et un Corps européen renforcé (Eurocorps), en plus des ressources mises en commun au moyen de la coopération structurée permanente; suggère que soit également envisagé un ajustement automatique des bases de données des agences de surveillance des frontières telles qu'Eurodac et, à l'avenir, les "frontières intelligentes", pour qu'elles intègrent la liste européenne des personnes dangereuses et la base de données européenne des personnes recherchées;
98. souligne l'importance d'établir une distinction entre les notions de "pays tiers non sûrs" (zones de guerre) et "pays tiers sûrs" (principalement les Balkans occidentaux) et de distinguer en conséquence les procédures de traitement des demandeurs provenant de ces deux catégories de pays; demande que soient signés des accords avec les pays tiers sûrs afin de contrôler et d'endiguer les flux migratoires avant que les migrants n'arrivent aux frontières de l'Union européenne; insiste en parallèle sur le respect de procédures strictes pour le renvoi des demandeurs dont les demandes ne sont pas fondées;
99. demande le renforcement des compétences pour les contrôles aux frontières extérieures en attribuant à Frontex, plutôt qu'à l'État membre qui en fait la demande, le pouvoir de commandement lorsqu'elle est en charge d'une opération;
100. demande le renforcement des ressources humaines et financières du Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO) de manière à ce qu'il puisse intervenir pour soutenir les États membres subissant des pressions migratoires particulières dans le traitement des demandes d'asile, ainsi que dans le cadre de son mandat pour la mise en œuvre d'opérations conjointes, de projets pilotes et d'interventions rapides semblables à ceux ajoutés par le règlement (UE) n° 1168/2011 au mandat de l'agence Frontex;
101. souligne l'importance de renforcer la coordination entre l'EASO, Frontex et le Bureau du Médiateur européen afin de faciliter l'adoption des rapports d'alerte précoce en cas de pression migratoire particulière susceptible d'entraver les libertés fondamentales des demandeurs d'asile; estime que la Commission pourrait s'appuyer sur ces rapports pour déclencher les mesures d'urgence prévues à l'article 78, paragraphe 3, du traité FUE;
102. juge impératif de renforcer le rôle du Parlement en tant que colégislateur sur un pied d'égalité avec le Conseil par l'utilisation de l'article 81, paragraphe 3, du traité FUE, qui permet de recourir à la procédure législative ordinaire pour les aspects du droit de la famille ayant une incidence transfrontière si le Conseil, après consultation du Parlement, approuve cette décision à l'unanimité; demande de passer à la procédure législative ordinaire pour toutes les autres politiques dans le domaine de la justice et des affaires intérieures en recourant à la clause passerelle visée à l'article 48, paragraphe 7, du traité UE;
103. insiste en faveur de l'application des principes consacrés par le traité de Lisbonne, à savoir la solidarité et le partage des responsabilités entre les États membres, la reconnaissance mutuelle dans la mise en œuvre des politiques dans le domaine de la justice et des affaires intérieures (article 70 du traité FUE), et des dispositions de la

charte des droits fondamentaux de l'Union européenne;

104. rappelle l'obligation d'adhésion de l'Union à la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, conformément à l'article 6, paragraphe 2, du traité UE, et demande instamment le relancement des négociations à cet effet avec le Conseil de l'Europe;
105. charge son Président de transmettre la présente résolution au Conseil européen, au Conseil, à la Commission, à la Cour des comptes, au Comité des régions, au Comité économique et social européen ainsi qu'aux parlements et aux gouvernements des États membres.