

**Manifeste pour
l'avenir de l'Europe :
Un destin partagé**

© Spinelli Group 2018

The Spinelli Group
25 Square de Meeûs
1000 Brussels

www.spinelligroup.eu

MANIFESTE POUR L'AVENIR DE L'EUROPE

En mai 2019, nous élirons un nouveau Parlement européen. Dans les mois et les semaines qui précéderont le vote, des hommes et des femmes politiques de tout bord en appelleront à la refonte de l'Union européenne — sans forcément expliquer comment — et à l'avènement d'une "autre Europe" — sans forcément savoir laquelle. Nous assisterons alors à un débat confus autour de règles, de procédures et de compétences. Beaucoup de citoyens décrocheront. Ne resteront dans les têtes que les invectives des chefs de partis, des débats acrimonieux sur le coût de l'Europe, la souveraineté ou le sort qu'il faut réserver aux immigrés qui souhaitent vivre sur le continent.

Il faut reconnaître que changer l'Europe n'est pas une mince affaire. La complexité des décisions à prendre pour réformer l'Union européenne se prête mal à la simplification qu'implique

la joute électorale. Et pourtant, la problématique n'a jamais été aussi simple. Il y a d'un côté, ceux qui veulent continuer de construire l'Europe et trouver, ensemble, des solutions pour le bien commun ; et de l'autre côté les populistes qui, au mépris de l'histoire récente, ont décidé de faire de la colère un fonds de commerce, et de la destruction de l'Europe une réponse à tous les maux.

Notre conviction est que la division mène à la catastrophe et que la création d'un véritable gouvernement fédéral pour notre continent est le meilleur moyen d'assurer la paix et la prospérité pour les citoyens de l'Europe. La refonte de l'Union est une entreprise difficile, elle n'est pas impossible. Ce manifeste a pour ambition d'expliquer pourquoi la réforme est nécessaire, ce qui doit être fait et comment.

Thèmes

[Un destin partagé](#)

[Principes constitutionnels](#)

[Le Parlement européen](#)

[Le Conseil européen et le Conseil](#)

[La Commission](#)

[La Cour de justice de l'Union européenne](#)

[Le processus législatif](#)

[Lois organiques](#)

[Modifier le Traité](#)

[Différenciation](#)

[Compétences et pouvoirs](#)

[Finances](#)

[L'Union économique et monétaire](#)

[La zone euro](#)

[Justice et affaires intérieures](#)

[L'Europe dans le monde](#)

[Sécurité et défense](#)

[Remerciements](#)

UN DESTIN PARTAGÉ

Longtemps laissée à l'arrière-plan, l'Europe est aujourd'hui de tous les débats. Il est impossible de faire l'économie d'une réflexion sur ce qu'elle est et ce qu'elle devrait devenir. Les Européens sont face à un choix : s'unir et avancer ou ériger des murs et se retrancher derrière des frontières nationales.

Le Groupe Spinelli rassemble des femmes et hommes politiques appartenant à un vaste éventail de partis, qui font le choix de l'Union, mais qui ne se satisfont pas de la façon dont l'Europe est gouvernée aujourd'hui. Ce manifeste est notre contribution au débat sur l'avenir de l'Europe. Notre objectif est de travailler par étapes à l'avènement d'une union fédérale de l'Europe fondée sur des valeurs qui ont fait la richesse du continent : la démocratie libérale, la solidarité et l'État

de droit. Aujourd'hui, ces valeurs sont attaquées, aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'Europe. C'est pourquoi les arguments en faveur de l'unité européenne doivent être développés avec force, conviction, clarté et autant de fois que nécessaire.

Les élections au Parlement européen de mai 2019 et la désignation de la nouvelle Commission sont une excellente occasion d'aligner ces arguments et d'élargir le débat. Les candidats devront débattre des grandes orientations politiques de l'Union européenne et de sa légitimité. Ceux qui, comme nous, font le choix de l'unité trouveront dans ce manifeste des éléments de réponse à la question suivante : comment une Europe plus unie pourrait-elle être mieux gouvernée?

Contenu de cette section

[Le temps de l'inventaire](#)

[Préparer les réformes](#)

[Un gouvernement constitutionnel](#)

[Souveraineté européenne](#)

[Réforme politique](#)

[Processus constituant](#)

Le temps de l'inventaire

Vingt ans après la dernière Convention constitutionnelle qui a conduit à l'adoption du Traité de Lisbonne¹, une nouvelle révision générale des traités s'impose. Dans la crise, le cadre constitutionnel actuel a montré ses limites. Mais modifier les traités de l'Union européenne constitue un exercice compliqué qui doit être bien préparé

intellectuellement, juridiquement et politiquement. Toute tentative d'avancées qui ne seraient soutenues par les citoyens de l'Europe serait vouée à l'échec. Les dirigeants et les élus des parlements nationaux et du Parlement européen qui participeront à la prochaine Convention auront à cet égard un rôle majeur à jouer.

Il faut tout d'abord faire un bilan précis de l'état de l'Union. Nous devons analyser ce qui ne va pas dans le fonctionnement de l'UE actuel, et nous garder d'essayer d'apporter des solutions simples (voire simplistes) à des

¹ Le Traité de Lisbonne a été signé en décembre 2007 et il est entré en vigueur en décembre 2009. Il comporte deux parties : Le Traité sur l'Union européenne (TUE) et le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

problèmes compliqués. L'Union peut être fière d'un bon nombre de réalisations, mais elle continue de promettre plus qu'elle ne peut réellement. Le grand public n'éprouve que peu d'affinités pour les institutions complexes de l'UE. L'intérêt porté par le grand public aux institutions un peu compliquées de l'UE et la compréhension qu'il en a sont généralement assez minces. La structure constitutionnelle de l'Union reste à moitié bâtie, instable et mal outillée pour traiter de tâches cruciales, particulièrement en temps de crise.

Nous savons que l'union économique et monétaire élaborée à Maastricht il y a près de trente ans manque de profondeur et de résilience, et que la zone euro présente des garanties insuffisantes contre la prochaine crise financière. L'influence de l'UE et son impact sur les affaires du monde sont incertains. L'Union en matière de sécurité et de défense est encore balbutiante alors que la menace va grandissante. Nos dirigeants peinent à s'accorder sur des règles communes en matière d'asile et ne trouvent pas de solutions communes pour répondre aux défis des migrations. Les querelles budgétaires n'en finissent pas. Le marché intérieur est encore en chantier. L'élargissement est au point mort et le Brexit illustre le risque de désintégration progressive.²

[Retour au menu de la section](#)

Préparer les réformes

Une fois le constat posé, il convient de se donner un certain nombre de principes directeurs et d'objectifs :

² Le Royaume-Uni a voté par referendum en faveur de son retrait de l'UE le 23 juin 2016. La sécession doit se produire le 29 mars 2019.

- Tant la méthode que le but d'une refonte de l'UE doivent être démocratiques.
- Les mesures proposées en ce sens doivent être cohérentes et réalisables.
- Toute réforme doit préserver les principales réalisations de l'intégration européenne (l'acquis communautaire).
- Une Union plus fédérale doit respecter les droits légitimes des États membres.³
- Toute réforme doit être déterminée et proportionnée au niveau des défis auxquels l'Europe est confrontée.
- La réforme doit donner à l'Union d'agir là où les vieux États-nations ne sont plus en état de le faire.
- Dans la mesure du possible, la création de nouvelles institutions doit être évitée (les institutions existantes ont besoin de moyens, pas de satellites qui viendraient encore complexifier l'action de l'Europe au regard des citoyens).

La construction d'une entité politique d'un genre nouveau ne peut se pas se résumer à un agrégat pratiques nationales ou à l'addition de la volonté de ses États membres. Une intégration politique plus profonde exige que soit ajouté un nouvel échelon européen de gouvernement qui se situerait au-dessus des États-nations et qui soit aussi légitime que ces derniers. Au fil des années, la gouvernance de l'Union a été l'expression de sa nature ambivalente (mi-fédérale, mi-confédérale). Elle est d'institutions supranationales, mais continue de prendre des décisions selon un processus intergouvernemental. Ce compromis historique a servi ses objectifs

³ Les droits des États sont définis en particulier dans les articles 4 et 5 TUE.

: il a permis qu'un Conseil européen fort soit contre-balançé par un Parlement européen renforcé. La Cour de justice de l'Union européenne a marqué des avancées dans un sens fédéral quand les traités le justifiaient. La Banque centrale européenne est maintenant responsable de la supervision fédérale des banques de la zone euro.

Aujourd'hui, cependant, nous devrions nous demander si ce compromis n'a pas vécu. L'émiettement du pouvoir européen entre les représentants des États d'un côté et les représentants des citoyens de l'autre n'a pas produit un mode de gouvernement suffisamment démocratique, efficace et transparent pour faire naître chez les Européens un sentiment d'appartenance. Les chefs d'État et de gouvernements, essaient bien, par le truchement du Conseil européen, de développer un leadership stratégique, mais ce ne sont pas eux qui gèrent l'Union au jour le jour — ce n'est d'ailleurs pas leur rôle. En conséquence, le Groupe Spinelli propose de renforcer le rôle de la Commission en tant qu'exécutif supranational de l'Union, ainsi que de renforcer le contrôle démocratique de son action.

L'Europe que nous voulons est une union fédérée d'États, de régions, de municipalités et de citoyens. Nous ne voulons pas d'un super État européen centralisé homogénéisé. L'échelon fédéral doit être libre de ses mouvements et souverain dans les domaines où les États membres lui en ont librement transféré la compétence, pas au-delà. Le principe de subsidiarité, principe fédéral par essence, doit guider utilement le pouvoir s'exerçant au niveau le plus efficace et au plus près

des citoyens.⁴ Les niveaux de gouvernement moins élevés ne doivent pas être subordonnés aux institutions européennes, mais doivent s'articuler comme les parties d'un tout dans un ordre juridique commun. La gouvernance fédérale de l'Union circule verticalement entre les différents niveaux de gouvernement — européen, national, régional et local, mais aussi horizontalement par le biais de mécanismes transnationaux.

Si la conformité au droit de l'Union est une nécessité pour le bon fonctionnement du marché intérieur et de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, l'uniformisation n'est pas de mise. Dans certains cas, il est préférable que les décisions se prennent au plus près des citoyens, et même quand cela signifie une perte d'efficacité. Il fut un temps où les législateurs de l'UE ont semblé lointains et hors de portée. Cela doit changer. La proximité, un sens de la mesure, le goût pour le pluralisme et une obligation systématique de rendre des comptes aux citoyens doivent être profondément ancrés dans la constitution de l'UE.

[Retour au menu de la section](#)

Un gouvernement constitutionnel

Un gouvernement a pour mission de déterminer, défendre et promouvoir les intérêts des gouvernés. Une organisation politique sans gouvernement est vulnérable et pratiquement impossible à diriger. Bien qu'il puisse être avéré qu'en temps normal cette UE encore à moitié construite arrive à se débrouiller sur ses

⁴ Le concept moderne de subsidiarité a été énoncé pour la première fois par la Commission en 1975 dans sa contribution au rapport Tindemans. Altiero Spinelli, qui était membre de cette Commission, a encore plus promu la subsidiarité dans son projet de traité de l'Union européenne adopté par le Parlement européen en 1984.

bases actuelles, il devient évident dans les moments difficiles qu'elle en est incapable. La simple gestion de crise par des technocrates prenant leurs ordres auprès des dirigeants nationaux favorise l'émergence de démagogues qui menacent aussi bien nos valeurs que notre avenir à tous. Comme entité politique, l'Europe déçoit. Pour pouvoir répondre aux attentes de ses citoyens et aux défis de notre époque, elle doit mieux s'organiser.

En passant du Traité de Lisbonne à un dispositif constitutionnel amélioré, nous ne cherchons pas à préempter la direction que devraient prendre les politiques de l'UE. Au contraire, nous proposons de créer un cadre constitutionnel robuste à l'intérieur duquel les femmes et hommes politiques démocratiquement sélectionnés auront les coudées franches pour mettre en application ce pourquoi ils ont été choisis, exprimer leur désaccord, faire vivre le débat et adapter l'action plus efficace de l'échelon européen au contexte social, naturel, économique et politique.

Pour que l'UE puisse justifier son existence auprès des nouvelles générations d'Européens, son système de gouvernement doit être équipé des outils et des ressources nécessaires pour agir avec compétence au service de l'intérêt général de tous les États, régions et municipalités et citoyens de l'Union. Ceci signifie que chaque institution de l'UE, et particulièrement la Commission, doit devenir non seulement plus compétente et plus responsable, mais aussi plus sûre d'elle-même, qu'elle mette un terme à ses scrupules à utiliser tous les pouvoirs dont elle dispose en pratique, exerçant pleinement son autorité politique légitime à l'intérieur et à l'extérieur. La commission est

responsable devant le Parlement européen, mais l'exécutif européen doit développer ses relations avec les Parlements des États membres. Elle devrait aussi être prête à collaborer plus étroitement avec les collectivités régionales et locales, qui sont les pouvoirs publics les plus proches des citoyens, fournissent l'essentiel des services publics et administrent de nombreuses politiques de l'UE.

La nécessité d'une gouvernance plus solide devient une évidence dès lors que l'intégration européenne est à géométrie variable et que différents États cherchent à établir des relations différentes avec les institutions de l'Union. Le Brexit ne constitue qu'un exemple parmi d'autres de la manière dont l'intégration différenciée prend de l'ampleur. Pour éviter que le centre du pouvoir européen ne s'émiette un peu plus, ce genre de relation asymétrique doit être abordé avec intelligence. Si nous soutenons l'idée d'une Union à plusieurs vitesses dans laquelle des groupes d'États peuvent avancer à différentes allures vers le même but, nous nous élevons contre cette espèce de laissez-faire dont le gouvernement britannique s'est longtemps fait l'avocat, et selon lequel les États verraient l'Union comme un menu sur lequel choisir au détriment de la cohérence d'ensemble. Nous réaffirmons avec force la mission historique d'une « union sans cesse plus étroite des peuples européens ».⁵

Les États européens qui ne partagent pas cet objectif sont libres de s'en libérer, mais ils ne peuvent pas être autorisés à devenir les passagers clandestins de l'Union. Ils peuvent être associés à l'Union avec de bonnes

⁵ Article 1 TUE.

relations de voisinage, mais ils jouirons nécessairement de moins de droits que les États membres en contrepartie d'obligations moindres. C'est l'une des leçons fortes du Brexit.

[Retour au menu de la section](#)

Souveraineté européenne

La nouvelle organisation politique fédérale de l'Europe ne saurait être le calque exact d'autres fédérations dans le reste du monde (même si nous pouvons nous en inspirer et tirer des leçons des aventures constitutionnelles étrangères). L'Union européenne réformée ne pourra fonctionner qu'en étant innovante dans ses formes de gouvernement, et dynamique dans l'utilisation qu'elle en fait.

Le Traité de Lisbonne stipule que l'UE dispose de la personnalité juridique en matière de droit international.⁶ La prochaine étape du processus de création d'une union sans cesse plus étroite consistera à doter l'Union d'une couche autonome de souveraineté fédérale en complément des souverainetés de ses États membres. La responsabilité première d'une union souveraine sera de protéger ses citoyens. De la même manière que les personnes disposant de la citoyenneté d'un État membre de l'UE jouissent d'une double citoyenneté, le gouvernement de l'UE doit, lui aussi, bénéficier d'une double souveraineté. L'Union doit devenir une puissance souveraine pour défendre ses intérêts et ses valeurs pour le bien commun de l'humanité. Disposer de la souveraineté signifie avoir la capacité à agir efficacement en matière économique, diplomatique, militaire et de politique culturelle.

⁶ Article 47 TUE.

Reste que l'Union européenne ne peut à la fois réclamer la souveraineté et ne rien faire pour la démocratie. Une Europe souveraine ne peut seulement reposer sur des traités entre États. Elle doit également avoir le plein assentiment de ses citoyens. Le concept de citoyenneté européenne reste relativement sous-développé et les institutions représentatives de l'UE sont encore jeunes. La citoyenneté européenne doit être renforcée, en réformant la loi électorale du Parlement européen par exemple, ou en étendant le droit de vote aux élections dans les États membres aux citoyens de l'UE qui y résident. Mais cette nouvelle étape démocratique suivante vers une intégration plus étroite ne peut être imaginée par une élite technocratique palliant l'absence d'un engagement plus déterminé des partis politiques, des partenaires sociaux, de la société civile et des citoyens eux-mêmes. Introduire une réforme constitutionnelle de type fédéral ne se fera pas sans l'opinion publique.

[Retour au menu de la section](#)

Réforme politique

Il est temps de faire preuve d'audace : les rafistolages à la marge peuvent s'avérer contre-productifs. Se contenter frileusement d'objectifs pusillanimes risque d'aboutir à une dangereuse déception populaire et de dégrader encore un peu plus l'image de l'Union. À moins que les réformes ne parviennent à accroître la capacité de l'Union à agir, elles engendreront la frustration et aggraveront la méfiance envers la classe politique apparemment trop faible pour répondre aux défis essentiels de notre époque. Le principal objectif de la réforme que nous proposons est d'injecter un leadership visible, crédible

et démocratique au niveau de l'UE. En simplifiant les fonctions gouvernementales et en clarifiant la manière dont l'UE est dirigée, le prochain cycle de réformes doit s'efforcer de conférer aux traités un caractère de règlement constitutionnel que les précédentes révisions ont éludé.

Il faut admettre que les gouvernements ou les parlements des États membres ne seront pas tous prêts à faire au cours de la décennie à venir le saut qualitatif vers une union fédérale. Les conséquences du grand élargissement de quinze États en 1995 à vingt-huit en 2013 se font encore sentir. L'échec du traité constitutionnel en 2005 et la crise économique et sociale qui ont suivi le krach financier de 2008 ont érodé la confiance dans le projet européen. Aujourd'hui, l'UE est sur le point de souffrir des conséquences de l'exclusion que s'est lui-même infligée le Royaume-Uni après un referendum ayant apporté la victoire aux nationalistes en 2016. L'avenir de l'Union, non seulement en tant qu'organisation politique constitutionnelle, mais aussi comme entité territoriale reste hypothétique. Plus grave encore : les valeurs démocratiques libérales comme les principes sous-tendant l'Union ne sont pas seulement contestés par les voisins russe et turc de l'UE, mais aussi par des forces populistes grandissantes dans plusieurs de ses propres États membres.

L'Union ne peut se permettre d'être immobilisée par des forces nationalistes qui rejettent ses valeurs et ses buts. L'inaction serait la pire manière de contrer les agents de la désintégration. Le Groupe Spinelli presse les États qui s'engagent à poursuivre l'intégration de développer un noyau fédéral qui constituerait une avant-garde et un pôle d'attraction pour tous les autres.

Dans ce contexte, nous recommandons un usage plus important des dispositions des traités relatives aux coopérations renforcées et nous proposons des manières de le faciliter.

[Retour au menu de la section](#)

Processus constituant

En 2019, les partis politiques doivent convaincre leurs électeurs de renouveler la mission de l'UE de sorte qu'elle puisse donner sa pleine mesure. Pour le moment, l'Union européenne semble se laisser aller à des discussions, consultations, réflexions et scénarios interminables concernant son propre avenir, mais elle répugne à prendre les décisions qui devraient s'imposer. Les fédéralistes sont friands de conjectures sur les meilleurs moyens d'améliorer la manière dont l'Union devrait se réformer elle-même. Ce Manifeste propose quelques changements radicaux à apporter au processus constituant de l'UE, en se fondant sur le dispositif d'une Convention. Mais la réalité juridique est que la prochaine révision des traités ne peut être entreprise que dans le cadre des dispositions existantes du Traité de Lisbonne.⁷

Dans l'état actuel des choses, n'importe quel État membre ou institution de l'UE, y compris le Parlement, peut prendre l'initiative et déclencher une réforme constitutionnelle. Le moment venu, le Parlement européen doit, dans l'intérêt de la démocratie, faire valoir son droit d'insister pour qu'une Convention soit convoquée afin de préparer le traité amendé. Une telle Convention sera composée de parlementaires européens et de parlementaires des États membres, de la Commission et de représentants des chefs de

⁷ Article 48 TUE.

gouvernements. Ce Manifeste est rédigé à leur intention.

C'est maintenant au tour des femmes et hommes politiques, tant au niveau européen que dans les États membres de faire activement campagne pour les programmes de leurs partis respectifs. Le Groupe Spinelli espère que son Manifeste aidera les citoyens et les candidats de toutes tendances politiques à plaider en faveur d'un renforcement de la dimension fédérale de l'organisation politique de l'Union. Elle constitue la meilleure base possible sur laquelle les Européens peuvent s'unir pour parvenir à un destin partagé.⁸

[Retour au menu de la section](#)

[Retour au menu principal](#)

⁸ « Jeter les bases d'institutions capables d'orienter un destin désormais partagé ». Extrait du préambule du Traité de Paris, 1951.

Principes constitutionnels

Pour plus de clarté et de transparence, l'actuel Traité sur l'Union européenne (TUE), le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), le Traité Euratom et la Charte des droits fondamentaux devraient être simplifiés et condensés en un seul traité constitutionnel.

Il faudrait qu'il y soit fait référence aux symboles de l'Union : le drapeau, l'hymne, la devise et le jour férié du 9 mai. De tels attributs insignes conviennent parfaitement à une Union souveraine.

L'UE est contrainte par les traités de respecter les constitutions domestiques des États, des régions et des municipalités.⁹ En retour, le nouveau traité devrait exiger des États, lorsqu'ils amendent leurs propres constitutions, qu'ils s'assurent de la compatibilité des modifications envisagées avec les devoirs résultant de leur appartenance à l'UE. Ceux-ci comprennent notamment l'indépendance de la justice, la primauté du droit européen, et le principe d'une coopération loyale avec les autres partenaires et les institutions de l'UE.

Une autre disposition nouvelle pourrait être ajoutée afin de clarifier le fait que le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne constituent les deux chambres du pouvoir législatif et les deux branches de l'autorité budgétaire de l'UE, et que la Commission est nommée par le pouvoir législatif et est responsable devant lui.¹⁰

Le champ d'application de l'Initiative citoyenne européenne devrait être

étendu. Le nombre requis de citoyens devraient pouvoir réclamer des institutions qu'elles prennent des initiatives aussi bien législatives que politiques, comme en matière de politique étrangère par exemple.¹¹

Il y a deux sujets particulièrement sensibles dans la conception de tout système fédéral : l'équilibre du pouvoir entre représentants du peuple et représentants des États ; et celui du poids des différents États selon leur taille et leur influence. Dans l'Union européenne, la composition et le système de vote dans les deux chambres du pouvoir législatif se sont développés de manière désordonnée au fil des années. Il est grand temps de réformer le système dans son ensemble, en traitant en même temps du Parlement et du Conseil.

Pour ce qui concerne le Parlement, le nouveau traité devrait introduire une formule mathématique respectant le principe de proportionnalité dégressive dans la répartition des sièges entre États d'une manière objective, honnête, durable et transparente.¹² L'introduction d'une méthode objective aboutirait à réduire l'actuelle surreprésentation au Parlement des États de taille moyenne.

Au Conseil, une majorité qualifiée s'obtient actuellement par un vote des 55 % des États, représentant 65 % de la population. Une minorité de blocage doit comprendre au moins quatre États.¹³

¹¹ Article 11 TUE.

¹² Article 14(2) TUE. La proportionnalité dégressive a finalement été définie dans la décision du Conseil européen de juin 2018 établissant la composition du Parlement pour 2019-2024.

¹³ Articles 16(4) TUE. Bien plus, une minorité de blocage s'opposant à un vote à la majorité qualifiée peut exiger que le Conseil continue à « délibérer » (Déclaration n° 7 du Traité de Lisbonne).

⁹ Article 4 TUE.

¹⁰ Article 10 TUE.

Les États les plus petits tirent bénéfice du premier critère et les plus gros du second. Avant le Traité de Nice (2001), le Conseil votait sur la base d'un système de votes pondérés. Le retour à ce principe selon une formule qui accorderait une valeur uniforme au vote de chaque citoyen redresserait la balance au Conseil en faveur des États de taille moyenne.

Une telle réforme d'ensemble des deux chambres du pouvoir législatif établirait un équilibre plus juste entre les institutions, elle permettrait une meilleure compréhension des citoyens, et doterait l'Union d'un système plus à même de faire face aux évolutions démographiques ainsi qu'aux changements du nombre d'États membres. Une approche plus constitutionnelle répondrait aussi aux critiques formulées par la Cour constitutionnelle fédérale allemande à l'encontre des dispositions ad hoc adoptées jusqu'ici.¹⁴

[Retour au menu principal](#)

¹⁴ Notamment son arrêt du 30 juin 2009 sur le Traité de Lisbonne.

Le Parlement européen

Le taux de participation aux élections européennes baisse, et ce en dépit de l'accroissement régulier des compétences du Parlement. D'environ 62 % en 1979 nous étions à moins de 43 % en 2014. Malgré l'injonction présente dans le traité de s'efforcer d'instaurer une procédure électorale uniforme, les élections de 2019 vont de nouveau se dérouler selon des systèmes différents en fonction des États membres. Ceci fait obstacle à l'émergence d'un espace démocratique européen commun. Bien que des confédérations de partis politiques aient été créées au niveau de l'UE, l'organisation des élections européennes reste sous le contrôle des partis politiques de chaque État membre. La dimension européenne des élections se perd souvent dans l'étroitesse d'esprit de débats nationaux. Les liens entre les groupements de partis politiques au Parlement européen et les partis européens sont faibles, amoindrissant la capacité de l'institution à jouer son rôle de contrepoids démocratique au Conseil.

Une vaste majorité de citoyens de l'UE savent qu'aujourd'hui les choix les plus importants en matière d'organisation politique comportent une forte dimension « transnationale ». Afin de refléter cette prise de conscience et de donner aux citoyens de l'UE un sens plus fort d'appropriation démocratique des institutions de l'UE, il faut une plus grande fédéralisation des politiques de l'UE. La démocratie en Europe impose que de véritables partis politiques entrent en compétition au niveau européen pour obtenir des votes et des sièges. Des partis fédéraux apporteront le conduit démocratique qui manque tellement

aujourd'hui, pour établir le lien entre le citoyen et les institutions de l'UE et stimuler une meilleure coordination des politiques entre les différents niveaux de gouvernement.

Un premier pas vers l'eupéanisation des élections au Parlement européen pourrait être de faire élire un certain nombre de députés européens dans une circonscription unique constituée de tout le territoire de l'Union.¹⁵ Les citoyens disposeraient alors de deux bulletins : l'un, comme c'est le cas à présent, pour élire un député européen dans une circonscription constituée d'un État membre ou d'une de ses régions, l'autre pour élire un député européen dans une circonscription paneuropéenne sur une liste « transnationale » présentée par un parti politique de l'UE. Il serait nécessaire de faire contrôler le processus électoral par une commission électorale de l'UE qui, en collaboration avec les commissions électorales des États membres, rendrait compte du déroulement de cette élection véritablement paneuropéenne.

L'introduction de listes transnationales pour les élections de 2024 consoliderait le dispositif du *Spitzenkandidat* selon lequel des partis politiques au niveau de l'UE soutiennent chacun un candidat pour la présidence de la Commission.¹⁶ Introduit pour la première fois à titre expérimental en 2014, il accroît l'intérêt et la visibilité de la campagne en mettant des visages

¹⁵ Pour instaurer des listes transnationales, la loi électorale de 1976 sera amendée, et suivie de dispositions d'application sous la forme d'un règlement conformément à la procédure législative ordinaire selon les articles 223 et 224 TFUE.

¹⁶ Lors de leur réunion de Meseberg le 19 juin 2018, le Président Macron et la Chancelière Merkel sont convenus de soutenir l'introduction de listes transnationales pour les élections de 2024.

sur un processus électoral souvent perçu comme trop distant. Une fois que les résultats de l'élection sont connus, et après une navette entre les chefs de gouvernements et le Parlement fraîchement élu, le Conseil européen désigne le candidat à la présidence de la Commission. En fin de parcours, le président élu ou la présidente élue et son collège de commissaires sont investis en bloc par le Parlement.¹⁷

Il faudrait amender le traité afin qu'il dispose que les députés au Parlement européen sont élus « au suffrage universel direct, libre, équitable et secret ». ¹⁸

Deux réformes supplémentaires sont nécessaires pour renforcer la position du Parlement européen. La première est de donner aux commissions d'enquête parlementaires le pouvoir de citer à comparaître des témoins réticents.¹⁹ La seconde est de réviser le régime des privilèges et immunités afin de mieux protéger les élus européens contre toute éventuelle persécution politique, tout en les obligeant à se soumettre à des poursuites pénales lorsque le cas se présente.²⁰

[Retour au menu principal](#)

¹⁷ Article 17(7) TUE. Le Conseil européen agit « en tenant compte des élections au Parlement, et après avoir procédé aux consultations appropriées ».

¹⁸ Article 14(3) TUE.

¹⁹ Article 226 TFUE.

²⁰ Protocole n° 7.

Le Conseil européen et le Conseil

Le Conseil européen a pris de l'importance depuis sa création en 1974, et plus encore depuis le Traité de Lisbonne. Ses compétences générales consistent à donner une direction stratégique à l'Union — une tâche dont, dans l'ensemble, il ne s'acquitte pas trop mal. Donald Tusk, son président, s'est employé à promouvoir son propre rôle consistant à fixer les ordres du jour. Ce qui est beaucoup moins clair, c'est le rôle que joue le Conseil européen en matière législative — rôle qui lui est officiellement interdit.²¹ Mais le Conseil européen dispose d'un certain pouvoir d'arbitrage, un peu comme une cour d'appel, dans les situations où le Conseil des ministres, considéré comme un échelon inférieur, se trouve dans l'impasse.²² Formellement, c'est lui qui fixe l'ordre du jour du Conseil en matière de justice et d'affaires intérieures.²³ Mais il est souvent tenté d'outrepasser ses prérogatives et il intervient fréquemment dans le travail législatif du Conseil, contrairement à ce qu'impose la lettre des traités. Ce fut notamment le cas dans la définition des ressources propres de l'Union et la fixation du cadre financier pluriannuel.²⁴ En 2012, et ce de manière péremptoire, le Conseil européen a altéré le texte d'un projet de loi sur les brevets unitaires. S'arrogeant à lui-même des pouvoirs exécutifs, le Conseil européen a fixé les objectifs d'émission de l'UE, il a aussi prescrit des

politiques budgétaires pour les pays en déficit excessif, et il a directement conclu un pacte avec la Turquie concernant les réfugiés.

L'ascension du Conseil européen pose la question de sa légitimité démocratique. Son président est tenu de faire rapport au Parlement européen après chaque réunion formelle.²⁵ Nous recommandons qu'il se présente plus souvent devant le Parlement, pas seulement en plénière et dans les réunions à huis clos de la conférence des présidents, mais aussi lors des réunions publiques des commissions parlementaires.²⁶ Le président du Conseil européen devrait aussi accepter de répondre aux questions orales et écrites des députés européens concernant le travail de son institution.²⁷

Nous acceptons la logique selon laquelle le Conseil européen évolue et nous suggérons que soit levée l'interdiction essentiellement fictive qui lui est faite de légiférer. À la place, le Conseil européen devrait explicitement être chargé de diriger, coordonner et de rendre cohérents les travaux des conseils ministériels. Le Conseil des Affaires générales (CAG) devrait jouer un rôle de premier plan à cet égard.

Dans ces circonstances, il serait logique d'abolir la présidence tournante du Conseil ordinaire. Ce système avait sa

²¹ Article 15(1) TUE. Le Conseil peut de temps en temps se réunir au niveau des chefs d'État ou de gouvernement pour prendre des décisions exécutives juridiquement contraignantes. Les chefs de gouvernements doivent de temps en temps se réunir pour prendre des décisions exécutives légalement contraignantes.

²² Articles 31(2) TUE et 48, 82(3), 83(3) TFUE.

²³ Article 68 TFUE.

²⁴ Articles 311 et 312 TFUE, respectivement.

²⁵ Article 15(6)(d) TUE.

²⁶ La paquet législatif « gouvernance » (Six-Pack) exige déjà que le président du Conseil européen se présente devant la commission des affaires économiques et financières du Parlement, bien que ceci ne soit jamais arrivé.

²⁷ Herman Van Rompuy, président du Conseil européen 2009-14, avait accepté de répondre à des questions écrites de députés européens, mais seulement au sujet de son ordre du jour personnel et non au sujet des réunions et des décisions du Conseil européen.

raison d'être au cours des premières années de la Communauté européenne, mais il a perdu son efficacité et il a abouti à obscurcir la fixation des ordres du jour, de même qu'à des erreurs et des incohérences en termes de législation.²⁸ Dans un esprit plus méritocratique, chaque formation du Conseil, ainsi que l'Eurogroupe, en tant qu'organisme informel rassemblant les ministres des Finances des pays de la zone euro, devrait élire son propre président pour une durée de deux ans et demi. Le président du Conseil européen (ou son adjoint) devrait présider le CAG (sans prendre part aux votes).

Jean-Claude Juncker, président de la Commission, a proposé de fusionner sa fonction avec celle du président du Conseil européen. Il fait valoir la confusion qu'engendrerait selon lui l'existence concurrente des deux présidences, particulièrement aux yeux des pays tiers et des organismes internationaux. La fusion des deux postes créerait, s'il venait un jour à être élu directement, un super président.

Cependant, le président Tusk craint de son côté qu'une telle réforme ayant les faveurs de Juncker ne restreigne l'autonomie des chefs de gouvernements. Le Groupe Spinelli croit au contraire qu'une fusion des deux postes contreviendrait à la séparation des pouvoirs et aboutirait à une prise de contrôle virtuelle de la Commission par le Conseil européen. Elle compromettrait certainement le rôle classique de la Commission en tant que gardienne des Traités. La logique de notre intention consistant, d'un côté, à renforcer le pouvoir exécutif de la Commission et, de l'autre, le pouvoir législatif du Conseil, milite contre une telle fusion.

²⁸ Article 16(9) TUE.

La Commission

La Commission européenne constitue le cœur du gouvernement de l'union fédérale. Nous proposons de transférer certaines fonctions exécutives du Conseil à la Commission, sous réserve d'une nouvelle procédure de rappel établie sur la base des règles existantes concernant les actes délégués.²⁹ Les décisions exécutives qui sont aujourd'hui de la responsabilité du Conseil sur proposition de la Commission (souvent après consultation ou information du Parlement) seraient transférées en bloc à la Commission. Chacune des deux chambres législatives devrait, dans un délai limité, disposer du pouvoir de remettre en cause et de réexaminer les décisions de la Commission.

Un tel transfert du pouvoir exécutif affecterait principalement les décisions relatives aux mesures concernant le marché intérieur, tels les droits de douane, les taxes et les mouvements de capitaux.³⁰ La Commission se verrait aussi chargée de fixer les prix agricoles et les quotas de pêche.³¹ Une fois son pouvoir exécutif accru, il serait plus facile à la Commission d'insister sur l'application égale de la législation européenne par et dans tous les États membres.

L'union budgétaire aura besoin d'un Trésor, à établir au sein de la Commission. Un vice-président de la Commission sera Secrétaire au Trésor et à ce titre responsable de la politique budgétaire de l'Union. Il ferait ainsi pendant à la gestion de la politique monétaire unique par la Banque centrale européenne. Le Secrétaire au Trésor représenterait l'Union

dans les négociations relatives aux affaires monétaires internationales.³²

Avec de plus grands pouvoirs exécutifs viennent un contrôle et une responsabilité démocratiques accrus. Les membres de la Commission doivent pouvoir être convoqués plus régulièrement et à tout instant devant le Parlement européen ou le Conseil, à l'instar des ministres de n'importe quel gouvernement devant le Parlement d'un État. Les dispositions relatives au contrôle démocratique ne devraient pas faire l'objet d'accords interinstitutionnels, mais devraient être ancrées comme allant de soi dans le traité constitutionnel.

Comme le traité le prévoit déjà, et ainsi que le propose le président Juncker, la taille de la Commission devrait être réduite à dix-huit membres.³³ Idéalement, ce changement interviendrait en 2019. En pratique, cependant, cette réduction ne pourra se matérialiser qu'une fois la clause d'exemption supprimée. Un collège plus restreint sera moins envahissant, moins coûteux, plus efficace dans la conduite des affaires et moins enclin à se comporter comme s'il n'était qu'un comité d'ambassadeurs parmi d'autres établis à Bruxelles. Afin de pouvoir disposer des commissaires les plus compétents, le président élu de la Commission devrait être autorisé à choisir les membres du nouveau collège parmi des candidats désignés par les États membres. Les commissaires désignés sont aujourd'hui soumis à des auditions par le Parlement européen et cette pratique

²⁹ Article 290 TFUE. L'article 291 (actes d'exécution), si insatisfaisant, pourrait ainsi être supprimé.

³⁰ Articles 26, 31, 66 et 112 TFUE.

³¹ Article 43(3) TFUE.

³² Article 138 TFUE

³³ Article 17(5) TUE

devrait être codifiée dans le nouveau traité.³⁴

[Retour au menu principal](#)

³⁴ Article 17(7) TUE.

La Cour de justice de l'Union européenne

La Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a évolué au cours du temps pour devenir une sorte de cour suprême fédérale — c'est ce dont une Europe plus unie a besoin. L'autorité judiciaire qui lui est conférée et qui vise à s'assurer que la loi de l'EU soit bien observée doit à présent être pleinement reconnu dans tous les mécanismes de gouvernance de tout l'éventail des activités de l'Union.³⁵ Il faut notamment attribuer à la CJUE des pouvoirs élargis lui permettant de contrôler la légalité de tout acte du Conseil européen sur requête de la Commission, du Parlement ou d'un État membre. Cela placerait le Conseil européen et les autres institutions sur un pied d'égalité.³⁶

Il faut accorder à la Cour les pleins pouvoirs judiciaires sur les aspects des politiques communes étrangères, de sécurité et de défense qui affectent de plus en plus les droits fondamentaux.³⁷ La levée des actuelles contraintes pesant sur la compétence de la CJEU dans ces domaines contribuerait à surmonter la propre résistance de la Cour à l'adhésion de l'UE à la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), une injonction importante du Traité de Lisbonne qui n'a pas été suivie d'effet.³⁸

La CJEU est préoccupée, à juste titre, de protéger ses propres prérogatives concernant l'interprétation de la législation européenne. Cependant, une fois qu'elle aura été convaincue d'accepter le contrôle externe de la Cour européenne des droits de l'homme de Strasbourg en matière de respect de

la CEDH, la CJUE pourra en toute confiance développer pour l'UE sa propre jurisprudence en se fondant sur la Charte des droits fondamentaux, plus moderne et plus étendue.

Lorsque la Cour de justice de l'Union européenne évoluera pour devenir une authentique Cour suprême, elle jouera un rôle constitutionnel d'arbitrage pour les questions d'État de droit dans les États membres — nous pensons ici aux cas de la Pologne et de la Hongrie au cours des années récentes. La Cour devrait être plus proactive dans la défense des valeurs et des principes de l'Union tels qu'énoncés par l'article 2 TUE, particulièrement le fait que la protection de l'État de droit à travers toute l'Union devrait bénéficier d'un appareil judiciaire indépendant capable d'administrer la justice avec diligence. La CJEU de Luxembourg jouit d'une importante responsabilité morale envers les tribunaux des États membres desquels elle dépend.

Article 2

L'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit, ainsi que de respect des droits humains, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités. Ces valeurs sont communes aux États membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes.

[Retour au menu principal](#)

³⁵ Article 19(1) TUE.

³⁶ Article 263 TFUE.

³⁷ Article 24(1) TUE et article 275 TFUE.

³⁸ Avis 2/13 au sujet de l'article 6(2) TUE.

Le processus législatif

Aucune réforme constitutionnelle de l'Union ne sera achevée aussi longtemps que la codécision entre le Parlement et le Conseil n'aura pas été étendue à toute la législation. Ce que l'on appelle à présent « procédure législative ordinaire » a été introduit pour la première fois par le traité de Maastricht de 1992 pour quelques cas seulement. Par la suite, son champ s'est trouvé étendu à chaque révision de traité. Il est grand temps de parachever cette démarche afin de simplifier et de faciliter le processus de décision de l'UE et de rendre le processus législatif plus démocratique.

Aucun texte ne devrait avoir force de loi qui n'ait été voté par les deux chambres législatives. Le système résiduel des « lois spéciales du Conseil », dans lequel le Parlement n'est que consulté ou qu'il ne lui est simplement demandé que de consentir, doit être aboli. L'extension de la codécision aura une portée considérable. Elle permettra une intégration plus étroite dans tous les secteurs qui bordent le marché intérieur, notamment pour ce qui concerne sa dimension sociale et les politiques environnementales.³⁹ Cela transformera les pouvoirs de l'Union pour harmoniser la TVA, les droits d'accise et d'autres formes d'imposition indirecte.⁴⁰

Aucun texte ne devrait avoir force de loi qui n'ait été débattu et adopté publiquement.⁴¹ Pour mettre en lumière le rôle du Conseil en tant que seconde chambre de l'appareil législatif, nous revenons à une proposition qu'avait faite la Convention originelle de concentrer l'action de légiférer au sein d'une unique

formation du Conseil des ministres.⁴² Le président du Conseil européen (ou son adjoint) présiderait ce « Conseil législatif ».

Il faut accroître la transparence du fonctionnement des deux chambres de l'appareil législatif. Ceux des députés européens qui détiennent la fonction de rapporteurs devraient être obligés de publier leur « empreinte législative », mentionnant celles ou ceux qu'ils rencontrent à l'occasion de la rédaction de rapports, à titre consultatif ou en tant que groupes d'intérêts. Le Conseil devrait s'astreindre de lui-même à la même discipline, que le registre de transparence des groupes d'intérêts impose désormais à la Commission et au Parlement. Aussi bien le Conseil que le Parlement devraient être obligés de publier des analyses d'impact de leurs amendements aux projets de lois. Le Conseil devrait adopter les pratiques de la Commission et du Parlement en publiant ses mandats de négociation pour chaque projet de loi. Du fait qu'un grand nombre de lois sont maintenant adoptées en première lecture, les points litigieux ayant été déjà réglés de manière informelle par des « trilogues » à huis clos entre les ministres, les députés européens et la Commission, mérite une plus grande attention. La publication des documents de travail, ordres du jour et procès-verbaux de l'activité interinstitutionnelle devrait être systématique.⁴³

⁴² Article 23(1), Projet de Traité établissant une Constitution pour l'Europe, juillet 2003.

⁴³ Article 294 TFEU. Particulièrement intéressants se trouvent être les documents sur quatre colonnes qui enregistrent l'évolution des positions respectives de chaque institution. De pareilles améliorations

³⁹ Articles 153(2) et 192(2) TFUE respectivement.

⁴⁰ Article 113 TFUE.

⁴¹ Articles 16(8) TUE et 15(2) TFUE.

Une transparence accrue du processus législatif facilite le contrôle démocratique par les parlements des États membres, les médias et les citoyens. Une plus grande ouverture aidera à dissiper les critiques répandues, bien que parfois injustes, concernant une législation réputée envahissante émanant de « Bruxelles ». Chaque institution de l'UE, de même que le parlement de chaque État membre, a le devoir de vérifier la qualité des projets de loi de l'UE au regard de la subsidiarité et de la proportionnalité. L'adoption de critères précis communs à tous aiderait grandement à améliorer ce processus de contrôle, mais aucune révision des traités ne s'impose au sujet des parlements des États membres, dont le rôle primordial est de vérifier le comportement de leurs propres ministres dans les affaires de l'UE.⁴⁴

La Commission conservera son principal droit d'initiative législative. Le Parlement européen et le Conseil devraient continuer d'avoir le droit d'inviter la Commission à engager un nouveau projet de loi⁴⁵ Cependant, dans le cas où la Commission refuserait de prendre une initiative après y avoir été dûment invitée, et après avoir entendu les explications à l'appui de son refus, le Parlement ou le Conseil devraient être autorisés à émettre de leur propre initiative une proposition de loi conformément à leur demande originale.

[Retour au menu principal](#)

devraient faire l'objet d'une révision des règlements intérieurs tant du Conseil que du Parlement.

⁴⁴ Article 5 TEU et protocoles n° 1 et 2.

⁴⁵ Articles 225 et 241 TFEU, respectivement.

Lois organiques

Il devrait être exigé de certaines lois européennes d'importance statutaire qu'elles soient soumises, tant au Conseil qu'au Parlement, à un seuil de vote à la majorité qualifiée plus élevé que ceux qui s'appliquent aux lois ordinaires. Au sommet de la hiérarchie des normes, nous proposons de placer une nouvelle catégorie de lois organiques. Parmi les mesures susceptibles d'être l'objet de lois organiques se trouvent:-

- la violation de l'état de droit (article 7 TUE),
- la composition du Parlement européen (article 14(2) TUE),
- la procédure simplifiée de révision des traités (article 48(6) TUE),
- les nouvelles mesures anti-discriminatoires (article 19 TFUE),
- les nouveaux droits des citoyens (article 22 TFUE),
- les nouveaux pouvoirs en matière d'asile et d'immigration (article 77(3) TFUE),
- les opérations de police transfrontalières (article 89 TFUE),
- l'harmonisation de l'imposition indirecte (article 113 TFUE),
- le Pacte de stabilité et de croissance (article 126(14) TFUE),
- le Mécanisme européen de stabilité (article 136 TFUE),
- la loi électorale (article 223 TFUE),
- les décisions relatives aux ressources propres (article 311 TFUE),
- le cadre financier pluriannuel (article 312 TFUE),
- la coopération renforcée en matière de politique étrangère et de sécurité commune (article 329 TFUE),

- l'emplacement du siège des institutions (article 341 TFUE),
- les décisions concernant les langues (article 342 TFUE),
- la clause de flexibilité (article 352 TFUE).

L'adoption de lois organiques exigerait que le Parlement vote au moins à la majorité absolue de ses membres. Du côté du Conseil le seul serait fixé à 75 % des votes pondérés. Les lois adoptées selon la procédure législative ordinaire exigeraient une majorité simple au Parlement et plus de la moitié des votes pondérés au Conseil.⁴⁶ L'introduction de cette nouvelle hiérarchie des normes couplée à la réforme des règles de votes au Conseil aura pour conséquence à la fois de faciliter la prise de décision et de rendre l'ensemble du système législatif plus simple et plus clair qu'à présent.

Le Traité de Lisbonne a mis en place un certain nombre de clauses dites passerelles permettant au Conseil européen de modifier le mécanisme de prise de décision au sein du Conseil en passant de l'unanimité au vote à la majorité qualifiée, ou de passer d'une procédure législative spéciale à une procédure législative ordinaire.⁴⁷ Il existe également une clause passerelle générale possédant un potentiel plus étendu.⁴⁸ Aucune de ces passerelles n'a jamais été utilisée. À la lumière des extensions que nous proposons de la

⁴⁶ Article 238 TFUE. Certains seuils plus élevés sont envisagés dans le traité actuel pour la procédure budgétaire annuelle (article 314(7)(d)) et pour l'adoption des décisions visées à l'article 7, violation des dispositions des traités (article 354 TFUE). Ils pourraient être repris dans le cadre d'une réforme des procédures de vote.

⁴⁷ Articles 81, 153, 192, 312 and 333 TFUE.

⁴⁸ Article 48(7) TUE.

procédure législative ordinaire, et de l'introduction de lois organiques, toutes ces clauses passerelles du Traité de Lisbonne pourraient être abolies sans risque.

L'unanimité continuerait d'être requise au Conseil pour amender une proposition de la Commission comme c'est le cas aujourd'hui dans le cadre des procédures législatives ordinaires ou budgétaires.⁴⁹ Dans tous les autres cas, cependant, l'unanimité doit être supprimée au Conseil. Les fruits d'une telle réforme se feront immédiatement sentir dans des domaines tels que l'évasion fiscale, pour laquelle des États se sont retranchés derrière des arguments de procédure afin de protéger certains droits acquis, justifiés ou pas.

[Retour au menu principal](#)



⁴⁹ Article 293 TFUE.

Modifier le Traité

Le traité actuel prévoit que les amendements au traité doivent être acceptés dans une conférence intergouvernementale « d'un commun accord » entre tous les États membres.⁵⁰ Le Groupe Spinelli placerait plutôt la charge d'établir le projet de traité révisé sur les épaules d'une Convention, travaillant par consensus.⁵¹ Nous ne conserverions l'unanimité au niveau du Conseil européen que pour rejeter un amendement proposé par la Convention.

L'UE a déjà vu l'instauration de deux Conventions. La première, en 1999-2000, sous la présidence de l'ancien Président allemand Roman Herzog, rédigea la Charte des droits fondamentaux. La seconde, en 2002-2003, menée par l'ancien Président français Valéry Giscard d'Estaing, a rédigé le Traité constitutionnel dont la ratification échoua en 2005, mais dont résulta le Traité de Lisbonne. Composées de représentants de chaque institution de l'UE et des Parlements des États membres, les deux Conventions trouvèrent une dynamique propre et entamèrent des discussions très libres sur des questions constitutionnelles d'une grande complexité, publiquement, et durant plusieurs mois. À la différence de ce qui se produit dans des forums diplomatiques à huis clos, de bonnes idées firent surface, les moins bonnes furent écartées, et aucun gouvernement ne put opposer de veto. La méthode de la Convention apparaît comme un succès avéré et peut désormais constituer la méthode normale pour

mener à bien des travaux constitutionnels dans l'UE.

Au nombre des membres de la Convention déjà prévu par le traité, il conviendrait d'ajouter une représentation formelle du Comité des régions de l'UE. Le pouvoir des villes cosmopolites d'Europe croît, s'affirmant comme un contrepoids aux États. Il est juste que ce phénomène civique soit pris en compte dans le processus constitutionnel de l'Union. Les Parlements régionaux disposant de pouvoirs législatifs ont également toute leur place au sein du Comité des régions, et ils peuvent apporter à la Convention leur expérience pratique et unique de la subsidiarité.

S'agissant de la ratification des futures révisions des traités, le Groupe Spinelli propose de donner au Parlement européen le droit d'approuver le traité amendé par un vote avant qu'il ne soit adressé aux États membres pour ratification, chacun selon ses propres dispositions constitutionnelles.

Plus important : les futurs amendements aux traités doivent pouvoir entrer en vigueur dès lors qu'ils ont été ratifiés par les quatre cinquièmes seulement des États de l'Union, représentant les trois quarts de sa population.⁵² Cette modification évitera que de futures révisions des traités restent en suspens, comme cela s'est produit dans le passé, à cause d'un ou deux États. Cela alignera le fonctionnement de l'UE avec celui d'autres fédérations et organismes internationaux comparables : il tombe sous le sens que n'importe quelle

⁵⁰ Article 48(4) TUE.

⁵¹ Article 48(3) TUE.

⁵² Article 48(5) TUE.

organisation de grande taille s'expose à une paralysie chronique débilante si elle ne peut se réformer qu'à l'unanimité, et rigidement. Un important précédent a été établi lorsque le Conseil européen a fait preuve de souplesse (bien qu'en dehors du cadre législatif européen) pour l'entrée en vigueur du Traité instituant le Mécanisme européen de stabilité et du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance dans l'union économique et monétaire (pacte budgétaire européen). Les États membres qui rechignent à accepter le traité amendé doivent se voir offrir la possibilité, outre d'une éventuelle sécession, d'un statut de membre associé.

La procédure de révision simplifiée actuellement présente dans les traités, et pouvant s'appliquer à la politique intérieure et à l'action de l'Union, exige encore l'unanimité au niveau du Conseil européen.⁵³ Comme indiqué plus haut, nous proposons de « déconstitutionnaliser » ce type d'amendements et d'en faire l'objet de lois organiques.

Au Conseil, l'unanimité devrait être limitée aux décisions d'élargissement de l'Union, sous réserve de l'accord du Parlement européen, se prononçant à la majorité absolue.⁵⁴ Le Conseil européen a établi trois critères précisant les termes et conditions d'un élargissement, qui pourraient utilement être insérés dans le traité.⁵⁵ Les nouveaux États membres devraient pouvoir apporter les preuves suivantes:

- la stabilité de leurs institutions, la garantie de la démocratie, l'État de droit et des droits humains, ainsi que le respect et la protection des minorités;
- le bon fonctionnement de leur économie et leur capacité à affronter la pression concurrentielle et les forces du marché au sein de l'UE;
- leur capacité à assumer les obligations découlant de leur adhésion, y compris leur capacité à mettre effectivement en œuvre les règles, normes et politiques qui constituent le corpus de la législation européenne (l'« acquis »), et leur adhésion aux objectifs d'une union politique, économique et monétaire.

Avant que les négociations d'adhésion à l'UE soient entamées, un pays doit satisfaire au premier critère ; et à tous les trois pour qu'elles soient conclues. De même que pour une révision des traités, l'adhésion d'un nouvel État ne devrait être acceptée qu'une fois son traité d'adhésion ratifié par les quatre cinquièmes des États membres représentant les trois quarts de la population de l'UE.

[Retour au menu principal](#)

⁵³ Article 48(6) TUE, s'appliquant à la troisième partie du TFUE.

⁵⁴ Article 49 TUE.

⁵⁵ Les critères en questions ont été pour la première fois élaborés à Copenhague en 1993, puis renforcés à Madrid en 1995.

Différenciation

À présent, une coopération renforcée entre États intégrationnistes ne peut progresser « qu'en dernier ressort ». ⁵⁶ Bien que tous les États membres dussent normalement être incités à prendre entièrement part au processus législatif de l'UE, il peut arriver qu'une proposition à caractère facultatif soit introduite de manière consensuelle par un petit groupe d'États (au moins neuf) souhaitant ouvrir la voie à une intégration sectorielle ou régionale plus poussée, tout en restant dans le cadre de l'Union. Une telle coopération renforcée constitue un bon moyen d'aller de l'avant dans des domaines importants ou particulièrement controversés, touchant par exemple la fiscalité ou l'immigration. Une avant-garde peut ainsi élaborer et expérimenter des politiques communes particulières, agissant ainsi comme des éclaireurs au profit de tous. ⁵⁷ L'existence de cette clause du « dernier ressort » dans les traités actuels a effectivement bloqué l'émergence d'un groupe d'avant-garde parmi les États les plus disposés au fédéralisme. Nous souhaiterions par conséquent que soit levée cette condition du « dernier ressort » pour faciliter une intégration bien gérée et à vitesse variable. Utilisé au maximum de ses potentialités, le concept de coopération renforcée apportera une dynamique rafraîchie à l'intégration européenne et lui donnera un nouvel élan.

⁵⁶ Article 20(2) TUE.

⁵⁷ Cette réforme du dispositif des coopérations renforcées permettrait la suppression de l'anomalie que constituent les coopérations renforcées accélérées, mises en place par le Traité de Lisbonne dans ses articles 82(3), 83(3), 86(1) and 87(3) TFUE.

Les autres critères auxquels il faut actuellement répondre pour mettre en place une coopération renforcée devraient rester inchangés, y compris la règle selon laquelle la porte doit toujours rester ouverte aux retardataires, sous réserve de l'approbation de la Commission et à condition que le Conseil et le Parlement donnent leur accord. Un autre argument en faveur d'un renforcement de la fonction exécutive de la Commission est que cela lui donnerait un poids accru dans la perspective de la nécessité de gérer une Union plus différenciée.

Alors que l'intégration touchera de nouveaux domaines d'action et que le caractère fédéral de l'UE sera défini de manière plus marquée dans le nouveau traité constitutionnel, il deviendra nécessaire d'introduire une nouvelle catégorie de membres associés de l'Union conçue pour et ouverte à tous les États membres actuels qui choisiraient en fin de compte de ne pas accepter les termes de la nouvelle constitution. ⁵⁸ Ce statut de membre associé pourrait aussi s'avérer à long terme être la meilleure option pour certains États voisins – Norvège, Islande, Suisse – aujourd'hui enclins à accepter les valeurs de l'Union européenne, tout en rejetant les règles et les obligations découlant d'une adhésion pleine et entière. ⁵⁹

Le Royaume-Uni a choisi de quitter l'UE. ⁶⁰ Après l'avoir quittée, il a l'intention de négocier un accord d'association avec l'UE. ⁶¹ On ne peut exclure, bien entendu, qu'après avoir fait l'expérience de la vie

⁵⁸ Vraisemblablement par un article 49 bis TUE.

⁵⁹ En d'autres termes, l'article 2 mais pas l'article 3 TUE.

⁶⁰ Article 50(1-4) TUE.

⁶¹ Article 217 TFUE.

comme pays tiers, les Britanniques cherchent un jour à se faire réadmettre comme membres à part entière.⁶² Ou bien, le Royaume-Uni pourrait plutôt vouloir reformuler ses relations avec l'UE en améliorant son futur accord d'association par l'accession au statut d'État membre formellement associé.

La situation délicate dans laquelle se trouve l'Europe devrait encourager l'Union à imaginer avec créativité des moyens d'établir des institutions conjointes avec n'importe lequel de ses voisins qui s'engagerait à entrer avec dynamisme dans un étroit partenariat respectant les normes de l'UE et lui permettant de participer aux programmes de l'UE.⁶³ Dans ce contexte, le Brexit constitue un cas d'école pour la réforme de la politique de voisinage de l'Union dans son ensemble. La prochaine Convention doit viser à élaborer le cadre d'une coopération qui transforme des voisins nerveux en partenaires sûrs.

[Retour au menu principal](#)

⁶² Article 50(5) TUE.

⁶³ Article 8 TUE.

Compétences et pouvoirs

L'union est déjà dotée d'une large gamme de compétences, exclusives ou partagées, qui lui ont été conférées par les États membres.⁶⁴ De récents événements suggèrent de reconsidérer l'équilibre des compétences entre l'Union et ses États membres dans trois domaines.

L'intégration de l'Euratom dans le traité constitutionnel exige que la sûreté nucléaire soit ajoutée à la liste des compétences exclusives de l'UE.⁶⁵ Ceci renforce aussi l'argument en faveur d'une révision des compétences aujourd'hui limitées de l'Union sur la structure de l'approvisionnement énergétique et l'exploitation des ressources énergétiques. Nous recommandons que soit créée une nouvelle compétence partagée dans ce domaine afin de poursuivre l'objectif d'une politique commune de l'énergie sûre, efficace, compétitive et durable.⁶⁶ Cette réforme devrait être complétée dans le traité d'un engagement à atteindre les objectifs de l'ONU pour le développement durable.⁶⁷

Afin de protéger les citoyens de l'UE résidant dans un autre État que le leur propre, la compétence de l'UE devrait être renforcée de sorte qu'aucun citoyen ne puisse être privé du droit de voter pour un gouvernement qui le représente au Conseil.⁶⁸ Chaque citoyen de l'Union devrait avoir le droit de voter dans les élections au parlement, ou bien de l'État dont il ou elle est ressortissant ou ressortissante, ou bien de l'État dans

lequel il ou elle réside.⁶⁹ Il conviendrait aussi d'envisager d'étendre le droit de vote des citoyens de l'UE à l'occasion des référendums organisés dans les États membres sur des questions concernant l'UE.

Le champ d'application de la Charte des droits fondamentaux devrait être élargi, en accord avec la jurisprudence de la Cour de justice, passant de « lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union » à « lorsqu'ils agissent dans le champ d'application du droit de l'Union ». ⁷⁰

Parallèlement à ce transfert de compétences vers le niveau de l'UE, il existe une exigence plus forte d'un ajustement des pouvoirs des institutions de l'UE. Il est clair que dans le domaine des politiques de l'asile et de l'immigration, la Commission a besoin des pouvoirs plus forts d'une agence fédérale, à la fois directement et par le recours à d'autres organismes de l'UE, comme Frontex. Nous avons mentionné plus haut le besoin d'une nouvelle autorité électorale. Il existe de très bons arguments pour l'établissement d'une agence de l'UE supervisant le fonctionnement du marché du numérique, sur le modèle des organismes mis en place ces dernières années pour superviser l'union bancaire. Le mandat de certaines autorités existantes, comme l'agence de l'UE pour les droits fondamentaux à Vienne, pourrait être élargi. Il serait essentiel pour permettre à la Commission de jouer un rôle renforcé que soit mis en place un Trésor ayant le

⁶⁴ Articles 2-6 TFUE.

⁶⁵ Article 3 TFUE.

⁶⁶ Article 194(2) TFUE.

⁶⁷ Article 3(2) TUE.

⁶⁸ Ceci respecterait les termes du 1^{er} protocole de la CEDH.

⁶⁹ Article 21 TFUE.

⁷⁰ Article 51 de la Charte. Le préambule de la Charte pourrait aussi être abandonné sans perte.

pouvoir de proposer des impôts
fédéraux.

[Retour au menu principal](#)



Finances

Les arguments en faveur de l'accroissement du budget de l'UE sont solides et ils sont bien exprimés par la Commission et le Parlement dans les négociations en cours sur le prochain cadre financier pluriannuel (CFP) pour 2021-2027. Des dépenses accrues doivent avoir pour contrepartie une réforme du système financier qui, resté inchangé pour l'essentiel depuis 1988, est opaque, injuste et inefficace. Même si l'objectif de la Commission d'accroître les engagements à hauteur de 1,11 % du PNB est atteint, le budget de l'UE resterait très en dessous de ce qui serait nécessaire pour répondre aux besoins d'un système fédéral parvenu à maturité.⁷¹

Dans tous les cas, le Fonds européen de développement devrait être intégré au budget de l'UE lors du CFP suivant, en 2028. Un tel transfert permettrait une meilleure coordination de l'aide extérieure avec les autres politiques communes, y compris de l'immigration, de même qu'un contrôle parlementaire renforcé.

Les propositions faites par la Commission visant à mettre en place de nouvelles sources de recettes sont particulièrement bienvenues ; elles sont conformes au principe selon lequel les recettes fiscales directement créées par les politiques de l'UE devraient contribuer au budget de l'UE.⁷² Elles ne constituent cependant pas des impôts de l'UE : l'UE ne dispose pas

de la compétence lui permettant de lever l'impôt, mais seulement d'harmoniser les façons dont les impôts sont appliqués par les États membres.⁷³

Le Groupe Spinelli souhaiterait qu'on aille plus loin, par conséquent, et que l'on attribue au Trésor de l'UE ce pouvoir de lever à la fois l'impôt direct et indirect. Comme déjà mentionné, les règles actuelles de fixation du budget, reposant sur l'unanimité, devraient être remplacées par une loi organique. Le Parlement européen doit acquérir les pleins pouvoirs de codécision avec le Conseil sur tous les sujets relatifs aux finances, y compris la perception de recettes.

La zone euro a besoin en propre d'une capacité budgétaire, à inclure dans le budget général de l'EU sous la forme d'une section distincte. Ce budget supplémentaire est appelé à croître avec le temps pour devenir un instrument contribuant à la stabilisation macroéconomique. Là où les règles de discipline fiscale de l'UE restreignent la capacité des États membres à investir dans des biens communs, il est tout à fait logique que l'investissement social et en capital au niveau de l'UE puisse se comporter comme un contrepoids.⁷⁴ Une infrastructure paneuropéenne aiderait à accroître la productivité, et une vraie valeur ajoutée pourrait être dégagée au niveau de l'UE dans des secteurs tels que la R&D, l'énergie, la défense, l'espace et la cybersécurité. L'investissement au niveau européen sera géré par le Trésor, installé au sein de la Commission, équipé pour emprunter et prêter dans l'intérêt

⁷¹ Le rapport MacDougall de 1977 recommandait que l'UEM reçoive du budget de l'UE un soutien à hauteur d'au moins 5 % du PNB.

⁷² La Commission propose trois nouvelles ressources propres à partir d'une assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés, le système d'échange des quotas d'émission d'oxyde de carbone et un plan de réduction des emballages en plastique.

⁷³ Article 113 TFUE.

⁷⁴ La Commission propose un Mécanisme européen de stabilisation financier de 0,2% du RNB.

de la stabilité financière, de la cohésion sociale, de la croissance économique durable et de la réduction des déséquilibres régionaux. De nouvelles règles budgétaires seront nécessaires pour le Trésor.

Afin de réduire la possibilité d'une rupture de la procédure budgétaire annuelle, l'étape finale de la procédure devrait être amendée.⁷⁵ Dans l'éventualité où aucun accord ne pourrait être atteint en commission de conciliation, le Parlement pourrait confirmer ses amendements à une forte majorité qualifiée. Le budget serait alors adopté, à moins que le Conseil ne s'y oppose par un vote dans un délai limité, obligeant ainsi la Commission à soumettre un nouveau projet de budget. Cette modification reviendrait à la formule d'avant Lisbonne selon laquelle le Parlement et le Conseil devaient prendre tous les deux ensemble la responsabilité du rejet du budget.⁷⁶

[Retour au menu principal](#)

⁷⁵ Article 314(8) TFEUE.

⁷⁶ En cas de défaillance, le système d'avance d'un douzième du budget de l'année précédente devrait pouvoir être adapté en fonction de l'inflation (article 315 TFEUE).

L'Union économique et monétaire

L'union économique et monétaire de l'Europe (UEM) fut lancée sous une forme incomplète. Tandis que la politique monétaire était centralisée à la Banque centrale européenne, la souveraineté budgétaire restait au niveau des États membres — une UEM bancal dont on prévoyait qu'elle serait bientôt révisée. Le moment est donc venu d'approfondir l'intégration budgétaire et de préparer la voie à suivre vers une union politique sans laquelle, en fin de compte, aucune union monétaire ne peut s'épanouir. Lors du krach financier de 2008, le fait qu'il n'y ait pas eu de gouvernement crédible de l'économie politique de la zone euro provoqua une incertitude et un risque accrus, faisant monter le coût financier et social de la stabilisation de zone euro. S'entêter dans le déni et ne pas prendre à bras le corps la réforme de la gouvernance de l'euro exacerbera la récession économique lorsque surviendra le prochain choc financier (inévitabile).

Les mesures prises en urgence pour répondre à la crise de l'euro, y compris le pacte budgétaire, doivent aussi être révisées. Quelques propositions rejetées au moment de la crise, souvent de manière péremptoire, devraient être reconsidérées, en particulier l'idée de créer un fonds mutualisé constitué d'actifs sûrs pour l'UEM. En partageant les risques financiers et en incitant à des politiques économiques et budgétaires solides, un grand marché des eurobonds ou euro-obligations abaisserait le coût des emprunts dans toute la zone euro. Des obligations souveraines européennes offriraient aux investisseurs une alternative attrayante au recours aux obligations des États membres, ainsi qu'une échappatoire au cercle vicieux

entre les banques chancelantes des États membres et des États mal gouvernés.

Les traités actuels obligent les États membres à considérer leurs politiques économiques comme une question d'intérêt commun.⁷⁷ Mais se limiter à une simple coordination, inévitablement lâche et hasardeuse, de ces politiques est insuffisamment contraignant pour des États qui se sont déjà engagés dans la monnaie unique ou sont sur le point de le faire. La faible gouvernance actuelle de la zone euro a permis aux dangereux déséquilibres structurels entre régions riches et régions pauvres de se creuser davantage. Les citoyens de l'UE ne profitent pas tous des fruits du marché unique et de l'union monétaire : de nouveaux instruments budgétaires sont nécessaires, de la même manière qu'un changement de politique est nécessaire pour qu'ils puissent enfin en tirer les bénéfices promis. C'est pourquoi nous recommandons que le nouveau traité insiste sur l'objectif d'une politique économique et budgétaire commune parallèlement à la politique monétaire unique, afin de promouvoir l'emploi, les investissements, la cohésion sociale et le développement durable dans toute l'Union. L'objectif n'est pas d'harmoniser à la hâte les niveaux de vie dans la zone euro grâce à un programme massif de redistribution des revenus. Il est de garantir la stabilité future de l'euro et sa meilleure résistance face aux crises, et par là de créer les fondements d'un accroissement durable de la prospérité et du bien-être dans l'ensemble de la zone euro.

⁷⁷ Article 121 TFUE.

La procédure destinée à élaborer les grandes orientations des politiques économiques au niveau de l'UE donne la responsabilité au Conseil européen et au Conseil de donner suite aux recommandations et rapports de la Commission, tandis que le Parlement en est seulement tenu informé. Il serait plus efficace et plus démocratique de laisser la Commission faire des propositions au Conseil et au Parlement qui les entérineraient alors par codécision.

Dans l'état actuel des choses, tout financement monétaire des États membres sur les marchés primaires est formellement interdit à la Banque centrale européenne (BCE).⁷⁸ Et l'Union est empêchée d'assumer la responsabilité des dettes souveraines des États membres.⁷⁹ Néanmoins, dans les suites du krach, l'UE se trouva confrontée à l'inévitable nécessité de créer un mécanisme solide pour la restructuration de la dette. Il persiste une forte opposition, spécialement en Allemagne, à une réforme de l'UEM qui permettrait la mise en commun systématique d'une fraction de la dette des États membres. Le Groupe Spinelli pense cependant que les dispositions du traité concernant l'UEM sont trop restrictives sur le long terme. Comme indiqué ci-dessus, nous proposons de doter la Commission d'outils budgétaires consolidés et de toutes les fonctions d'un trésor, y compris la gestion d'une assurance contre le chômage cyclique, la possibilité d'émettre des eurobonds et de lever l'impôt. La participation au système de gestion commune des dettes reposera sur des considérations d'ordre prudentiel et sera soumise à une stricte conditionnalité.

Le Groupe Spinelli exhorte vivement à ce que l'union bancaire soit achevée rapidement dans tous ses détails, y compris un système de garantie-assurance des dépôts. Le nouveau cadre réglementaire financier impliquant surveillance, supervision et résolution, a besoin d'être fermement enraciné dans le droit primaire. Le pouvoir de surveillance rigoureux détenu par la BCE devrait être étendu à tous les établissements de crédit, y compris au secteur de l'assurance.⁸⁰ Ceci devrait être promulgué suivant la procédure législative ordinaire. Par un autre ajustement, les bénéfices réalisés par la BCE seraient versés au Trésor de l'UE.⁸¹

Un transfert de responsabilité du Conseil à la Commission devrait se produire au sujet de la procédure pour déficit excessif. La législation dite du « Six Pack » lancée en 2010 a renforcé à la fois les volets préventifs et correctifs du Pacte de stabilité et de croissance. Depuis des années, le Conseil délibère à la majorité qualifiée pour atténuer les recommandations faites par la Commission à certains États dans le cadre de ce pacte. Dans le contexte du Pacte budgétaire, le Parlement a insisté pour que soit instauré un nouveau mécanisme de vote selon lequel une recommandation de la Commission est réputée adoptée par le Conseil à moins qu'une majorité qualifiée d'États ne se constitue pour la bloquer. Cette méthode de la majorité qualifiée inversée a considérablement renforcé le pouvoir et la responsabilité de la Commission et doit maintenant être codifiée dans le droit primaire.⁸²

⁷⁸ Article 123 TFUE.

⁷⁹ Article 125 TFUE.

⁸⁰ Article 127(6) TFUE.

⁸¹ Article 33(1) des statuts de la BCE.

⁸² Article 126(13) TFUE.

Le Parlement d'un État membre sous le coup d'une procédure pour déficit excessif devrait se voir légalement accorder le droit d'obtenir qu'une audition se tienne devant le Parlement européen en présence de la Commission et du Conseil. Et, comme nous l'avons noté plus haut, l'amendement de la procédure pour déficit excessif devrait faire l'objet d'une loi organique.⁸³

[Retour au menu principal](#)

⁸³ Article 126(14) TFUE.

La zone euro

L'un des instruments budgétaires clefs de la politique économique commune sous la responsabilité du secrétariat du Trésor sera le Mécanisme européen de stabilité (MES). Il a été instauré en 2012 au moyen d'une révision du Traité de Lisbonne, avec pour objectif de garantir la stabilité financière de la zone euro en cas de crise.⁸⁴ Le MES peut accorder un crédit par précaution afin de faciliter une adaptation structurelle et de recapitaliser des banques. Il est géré de manière intergouvernementale.

Il est déjà acquis, en principe, que le MES sera transformé en un Fonds monétaire européen (FME), bien que les modalités de cette transformation demeurent sujettes à controverse.⁸⁵ Tous les fonds communs existants seraient fusionnés au sein du FME. Une partie de cette contribution, notamment le Mécanisme européen de stabilité financière créé en 2010, est financée par le budget de l'UE et soumise au contrôle du Parlement européen.⁸⁶ Mais le MES est financé par des contributions directes venant des Trésors des États membres et reste soumis au contrôle de leurs parlements. Le FME restera un organisme hybride jusqu'au moment où tous les fonds seront levés par l'intermédiaire du budget de l'UE et gérés de manière fédérale. Mais le point d'aboutissement doit être fixé avec fermeté dès le début : un fonds fédéral opérant totalement dans le cadre de l'Union, protégeant les prérogatives de la

Commission de surveiller le déroulement des politiques économiques des États membres. Un FME digne de ce nom devrait avoir des responsabilités étendues : agir comme filet de sécurité pour le Fonds de résolution unique, mais aussi pouvoir intervenir dès les premiers stades d'une crise de l'Union bancaire.

Les deux textes législatifs dits du « Two Pack » obligent les États de la zone euro à présenter leurs projets de budget à l'avance à la Commission pour commentaires ou, si nécessaire, des recommandations correctives, dans le contexte du semestre européen.⁸⁷ Le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance dans l'Union économique et monétaire, également connu sous le nom de Pacte budgétaire européen, a été signé par tous les États membres à l'exception du Royaume-Uni ; il vise à imposer une plus grande discipline budgétaire au sein de la zone euro. La Commission propose d'intégrer par un règlement d'autres dispositions pertinentes du Pacte budgétaire européen dans le cadre juridique de l'Union.

Nous ne voyons aucun bon argument en faveur de la création d'une assemblée parlementaire distincte pour la zone euro, pas plus que pour le brouillage des mandats entre les parlementaires européens et les parlementaires des États membres au sein d'un nouvel organisme conjoint. Le Parlement européen est le parlement de la zone euro, de la même manière que l'euro est la devise de l'Union. Il existe une profonde interdépendance entre les États qui ont adopté l'euro et ceux qui ne l'ont pas

⁸⁴ L'article 136 TFEU fut amendé suivant la nouvelle «procédure simplifiée de révision» du Traité de Lisbonne, article 48(6) TUE.

⁸⁵ Bien plus: la Commission suggère que la conversion du MSE en FME peut être réalisée sur la base de l'article 352 TFUE sans qu'il soit besoin de recourir à une modification du Traité.

⁸⁶ Le Fonds européen de stabilité monétaire (FESM) a été créé par l'article 122(2) TFUE afin d'apporter une assistance financière à un État en difficulté.

⁸⁷ Article 136 TFUE.

encore fait. Il faut que tous les députés européens participent aux débats relatifs à l'UEM. Lorsqu'il s'agit de lois fiscales ne concernant que les États de l'euro, le Parlement doit modifier son règlement intérieur pour prévoir des majorités spéciales parmi les députés européens élus dans la zone euro. Des règles de vote particulières existent déjà au Conseil pour la zone euro.⁸⁸

Dix-neuf États membres ont déjà adopté l'euro, constituant environ 85 % de l'économie de l'UE. À l'issue du Brexit, il ne restera plus qu'un seul État, le Danemark, à ne s'être pas légalement engagé à rejoindre l'euro. Mais, en réalité, le Danemark se comporte déjà comme s'il était membre de la zone euro et il se prépare aujourd'hui à adhérer pleinement à l'Union bancaire. L'adhésion à l'Union bancaire devrait constituer un préalable pour tous les autres États, y compris la Bulgarie, qui sont en train d'achever leurs préparatifs en vue de rejoindre l'euro.

Un ajout utile au traité consisterait à définir de manière plus claire la frontière entre l'Eurogroupe et les États ayant l'intention de répondre dans un avenir proche aux critères de convergence et de rejoindre la monnaie unique (officiellement, des États qui « disposent d'une dérogation »). La participation à l'Eurogroupe ou au sommet de la zone euro des ministres de ces États en passe d'adopter l'euro devrait être assurée dès lors qu'y sont débattues l'architecture de la zone euro et les règles fondamentales de la discipline budgétaire. Leur adhésion au mécanisme de taux de change (MCE II), dont à présent seul le

Danemark est membre, pourrait être l'un des critères à retenir.⁸⁹

[Retour au menu principal](#)

⁸⁸ Article 136(2) TFUE.

⁸⁹ Article 140(1) TFUE.

Justice et affaires intérieures

Le Traité d'Amsterdam (1997) a introduit le concept d'un espace de liberté, de sécurité et de justice en complément de la création d'un marché unique et dans lequel les citoyens jouiraient de la liberté de mouvement. Il en a résulté une collaboration significative entre États membres en matière administrative et judiciaire et le développement d'un impressionnant corpus de droit civil et pénal.

Au cours des dernières années, l'importance accordée à l'intégration des politiques intérieures de l'UE n'a cessé d'augmenter. Le terrorisme et la cybercriminalité sont presque toujours transfrontaliers et sont des menaces qui ne peuvent être résolues par un État membre agissant seul. Deux millions et demi d'immigrants irréguliers venant du Proche Orient ou d'Afrique ont cherché une vie meilleure dans l'Union depuis 2015. Les politiques existantes d'immigration et d'asile de l'UE ont volé en éclats, l'accord de Schengen est suspendu, et même le principe de libre circulation est menacé. Le besoin d'une agence fédérale de l'asile, appliquant des procédures uniformes dans le respect du droit international, se fait sentir plus que jamais.⁹⁰ Aussi bien, le statut de Frontex devrait évoluer pour en faire un véritable service de garde-frontières et de garde-côtes aidant les forces des États à contrôler les frontières extérieures de l'Union.⁹¹

Nous avons déjà abordé le besoin, dans ce contexte comme en d'autres domaines, de renforcer le rôle exécutif de la Commission et de placer les deux

chambres législatives sur un pied d'égalité en appliquant partout soit la procédure législative organique, soit la procédure législative ordinaire. Sans préjudice de notre proposition de donner aux deux chambres législatives un certain droit d'initiative, nous proposons d'abolir la disposition du Traité de Lisbonne accordant à un quart des États membres la possibilité de prendre des initiatives législatives dans les domaines de la liberté, de la sécurité et de la justice.⁹² Cette expérimentation consistant à contourner le droit d'initiative de la Commission n'a abouti nulle part et on ne la regrettera pas.

Tirant les leçons de la crise des réfugiés, lorsque l'on est confronté dans l'urgence à un afflux massif d'immigrants irréguliers, c'est à la Commission et non au Conseil qu'il faudrait donner le pouvoir d'adopter des mesures provisoires.⁹³ S'agissant des populations d'immigrés ou de la lutte contre la criminalité, nous abandonnerions l'interdiction d'harmoniser les lois des États membres.⁹⁴ Une loi-cadre de l'Union fixerait des normes élevées pour le traitement des immigrés en fonction desquels chaque État membre pourrait définir sa propre politique.

Dans le domaine si sensible de la législation familiale, il peut être approprié d'avoir recours à la procédure de législation organique, mais nous recommandons fortement l'abandon du droit de veto accordé par le Traité de Lisbonne au parlement de n'importe quel État membre.⁹⁵ De manière similaire,

⁹² Article 76 TFUE.

⁹³ Article 78(3) TFEU.

⁹⁴ Articles 79(4) et 84 TFUE, respectivement.

⁹⁵ Article 81(3) TFUE.

⁹⁰ Article 78 TFUE

⁹¹ Article 77(1)(c) et (2)(d) TFUE.

nous abolirions toutes les procédures anormales qui régissent actuellement la coopération en matière de justice pénale et de police.⁹⁶ L'assouplissement de la mise en œuvre des dispositions des coopérations renforcées que nous proposons se révélera particulièrement utile au fur et à mesure que l'Union étendra développera des politiques communes dans ce secteur.

La législation de l'UE fixant les modalités selon lesquelles les juges, les procureurs, la police, les douanes et les services de sécurité peuvent intervenir dans d'autres États que le leur devrait être l'objet d'une loi organique.⁹⁷

L'interdiction de l'harmonisation des législations des États membres dans le domaine de la protection civile devrait être levée, en parallèle avec les restrictions similaires dans le domaine de la coopération entre administrations publiques.⁹⁸

[Retour au menu principal](#)

⁹⁶ Articles 82(3), 83(3), 86(1) et 87(3) TFEUE

⁹⁷ Article 89 TFUE.

⁹⁸ Articles 196(2) et 197(2) TFUE, respectivement.

L'Europe dans le monde

En dépit de quelques avancées timides vers l'élaboration d'une politique étrangère et de sécurité commune, ainsi que de l'intensification de la concertation diplomatique par l'intermédiaire du Service européen pour l'action extérieure (SEAE), l'action extérieure de l'Union manque encore d'initiative, de cohésion et de mordant. Bien qu'en ayant théoriquement le droit, le Conseil n'a jamais utilisé en pratique le vote à la majorité qualifiée dans ce domaine.⁹⁹ La Commission ne fait aucune proposition concernant la politique étrangère. Les dispositions relatives aux coopérations renforcées, qui permettent l'émergence de petits groupes d'États pouvant agir au nom de l'Union en matière d'affaires étrangères n'ont pas été déployées.¹⁰⁰

Lorsque les États membres se mettent à faire de l'Union leur principal instrument de politique étrangère, la politique étrangère commune en deviendra plus efficace. La Haute représentante et Vice-présidente de la Commission qui préside le Conseil des ministres en formation affaires étrangères et dirige le SEAE, devrait user de son pouvoir pour prendre des initiatives politiques et insister sur la coordination des relations extérieures de l'Union sous la responsabilité d'ensemble du Conseil européen. La Haute représentante devrait voir son titre rebaptisé Ministre des Affaires étrangères de l'Union, et se voir accorder un adjoint qui présiderait le Comité politique et de sécurité.¹⁰¹ Les États membres devraient soutenir la ministre avec plus de conviction

lorsqu'elle s'exprime au nom de l'ensemble de l'Union dans les instances internationales.¹⁰² Les membres de l'UE au Conseil de sécurité des Nations unies devraient parler et agir collectivement.

Comme nous l'avons déjà noté, pour rendre cohérent le respect de l'État de droit, il faut que soient levées les contraintes pesant sur la Cour de justice l'empêchant d'exercer sa compétence sur la PESC.

L'UE possède une capacité sans égale dans les affaires internationales lui permettant de manier sa puissance douce à bon escient. En les faisant agir ensemble, elle peut exploiter un ensemble d'expériences internationales conjuguées, un large éventail d'instruments et des ressources considérables pour élargir son rôle dans la prévention civile des conflits, la gestion des crises et la stabilisation à la fin des conflits. S'appuyant sur le Corps médical européen et le Service volontaire européen existants, la Commission devrait devenir complètement responsable de la mise en œuvre d'un Corps civil pouvant être engagé dans des missions de protection civile, de sauvetage et d'assistance lors de catastrophes d'origine humaine ou naturelle.

Certains ajustements sont nécessaires pour les relations économiques extérieures de l'Union afin de garantir une équivalence systématique entre les règles concernant l'adoption d'accords internationaux et celles qui s'appliquent à son règlement intérieur. En d'autres termes, là où la procédure législative

⁹⁹ Article 31(2) TUE.

¹⁰⁰ Article 329(2) TFUE.

¹⁰¹ Article 27 TUE

¹⁰² Article 34 TUE.

ordinaire constitue la norme pour le droit interne, le vote à la majorité qualifiée doit aussi s'appliquer à la conclusion des accords internationaux de l'UE. Et pour ajuster ces règles, on devrait renoncer à imposer l'unanimité pour les décisions tant intérieures qu'internationales impliquant les aspects commerciaux de la propriété intellectuelle et les investissements étrangers directs en faveur du vote à la majorité qualifiée.¹⁰³

En accord avec le transfert de pouvoir exécutif, les mesures restrictives contre des pays tiers, des personnes physiques ou morales et des entités non étatiques devraient, en première instance, être prises par la Commission, bien que pouvant être l'objet d'une procédure de rappel ou par le Conseil, par le Parlement.¹⁰⁴

Le déplacement de l'équilibre des pouvoirs entre institutions doit entièrement trouver sa traduction dans les procédures relatives à la conduite des accords internationaux de l'Union. La disposition pertinente, contenue dans l'article 218 TFUE, a besoin d'être codifiée pour refléter le rôle plus important que le Parlement européen a déjà obtenu pour lui-même en pratique. Précisément, le Parlement et le Conseil devraient décider ensemble d'accepter ou non une proposition de la Commission d'ouvrir la négociation d'un traité international, et d'attribuer ou d'amender son mandat de négociation.¹⁰⁵ La Commission doit être formellement désignée comme le négociateur de l'Union.¹⁰⁶ Le Parlement doit toujours être impliqué dans la décision de conclure un accord, y

compris dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité.¹⁰⁷ La Commission devrait être autorisée à adopter une décision suspendant l'application d'un accord.¹⁰⁸

Des ajustements comparables devraient être apportés à la position de la Commission au regard de la politique de taux de change de l'euro.¹⁰⁹ La Commission devrait aussi être placée aux commandes des opérations pour la clause de solidarité, à laquelle s'applique un règlement normal relevant de la codécision.¹¹⁰

[Retour au menu principal](#)

¹⁰³ Article 207(4) TFUE.

¹⁰⁴ Article 215 TFUE.

¹⁰⁵ Article 218(2) TFUE. L'article 218(10) pourrait alors être supprimé.

¹⁰⁶ Article 218(3) TFUE.

¹⁰⁷ Article 218(5-6) TFUE.

¹⁰⁸ Article 218(9) TFUE.

¹⁰⁹ Article 219 TFUE.

¹¹⁰ Article 222 TFUE.

Sécurité et défense

L'UE a lentement progressé vers l'élaboration d'une politique commune de sécurité et de défense. En dépit de la création d'un certain nombre de groupes de combat, aucun n'a été déployé en opérations. On attend encore du Conseil qu'il confie l'exécution d'une tâche militaire à un petit groupe d'États membres.¹¹¹ Récemment, cependant, les agressions armées de la Russie dans l'Est de l'Europe et la relative impuissance de l'UE dans les zones de conflit du Proche-Orient ont ravivé le concept d'une Union européenne de sécurité et de défense. L'équivoque américaine quant à l'avenir de l'OTAN qu'exprime le Président Trump accroît l'urgence d'un débat intérieur européen à ce sujet. Un important travail de nature stratégique et opérationnelle doit encore être entrepris avant que l'UE ne puisse progresser en toute confiance vers une défense commune crédible. Si les premières étapes ont été franchies, d'autres seront les bienvenues.

Le Traité de Lisbonne permet déjà d'approfondir l'intégration militaire sous forme de coopérations structurées permanentes en matière de défense (CSP). Ces coopérations s'adressent aux États membres qui combinent la volonté politique, les capacités financières et les capacités militaires nécessaires.¹¹² La décision du Conseil européen de décembre 2017 de déclencher une CSP est la bienvenue et elle devrait aboutir à la mise en commun et au partage progressif de capacités militaires. Un grand pas consisterait à exposer les industries de la défense à la concurrence et aux règles de passation des marchés

publics normales dans le cadre du marché unique, sous que la sécurité soit garantie.¹¹³ La Commission propose de lever l'interdiction d'inscrire dans le budget de l'UE les dépenses relatives aux opérations militaires et de sécurité.¹¹⁴ La normalisation des modalités de financement de la politique commune de sécurité et de défense aura pour conséquence le renforcement correspondant des pouvoirs budgétaires du Parlement européen.

La présence d'un pouvoir exécutif fort et responsable constitue un préalable au développement d'une politique de défense commune dans le cadre de l'Union européenne. Ceci soulève des questions non seulement au sujet de la mise en place d'un quartier général opérationnel pour la sécurité et la défense de l'UE, mais aussi au sujet du rôle de la Commission et du Parlement. L'agence européenne de défense est destinée à jouer un rôle central dans l'évolution de la CSP pour faire progresser les capacités militaires et d'intégration des industries de la défense. À plus long terme, le statut constitutionnel de l'agence, pour l'instant soumise à la seule autorité du Conseil, sera insuffisant au regard de l'objectif d'un contrôle démocratique et financier.¹¹⁵ De la même manière, l'éventuelle intervention de forces de l'UE au combat doit être soumise à un vote d'approbation du Parlement européen en complétant, et non en remplaçant, les droits concomitants des parlements des États membres.¹¹⁶

¹¹¹ Article 44 TUE.

¹¹² Article 46 TUE.

¹¹³ Article 346 TFUE.

¹¹⁴ Article 41(2) TUE.

¹¹⁵ Article 45 TUE

¹¹⁶ Article 46(6) TUE.

En dernier lieu, le Groupe Spinelli accueille avec une grande satisfaction la récente proposition française de lancer une avant-garde d'États européens pour une Initiative militaire européenne d'intervention qui pourrait aussi impliquer des forces armées britanniques et danoises.¹¹⁷

[Retour au menu principal](#)

¹¹⁷ Article 5 du protocole n° 22 sur la position du Danemark.

REMERCIEMENTS

La rédaction de ce Manifeste a été améliorée au cours des mois grâce aux commentaires d'un grand nombre de personnes compétentes, sympathisantes, mais non dépourvues d'esprit critique envers la cause du fédéralisme. Parmi elles des femmes et hommes politiques, des universitaires, des membres de groupes de réflexion, des journalistes, ainsi que des fonctionnaires présents ou passés des institutions européennes. Je leur suis reconnaissant à tous, de même qu'au European Policy Centre pour avoir hébergé des réunions à Bruxelles.

Ce document est fondé sur une publication du Groupe Spinelli et de la Fondation Bertelsmann en 2013 : *A Fundamental Law of the European Union*.

Des traductions de ce texte en anglais et italien seront publiées sur <http://www.spinelligroup.eu>.

Le Groupe Spinelli tient à manifester sa reconnaissance pour leur soutien au Fund for Policy Reform de M. George Soros ainsi qu'à l'Union des Fédéralistes Européens.

Si le Conseil d'administration du Groupe Spinelli publie et s'efforce de diffuser ce Manifeste comme une importante contribution aux débats sur l'avenir de l'Union européenne, les membres du Groupe Spinelli ne sont d'aucune manière engagés individuellement par chacune des propositions qu'il contient.

Andrew Duff

Août 2018

Membres du Conseil d'administration du Groupe Spinelli 2018-19

Brando Benifei MdPE

Danuta Hübner MdPE

Mercedes Bresso MdPE

Jo Leinen MdPE

Elmar Brok MdPE

Marietje Schaake MdPE

Andrew Duff, *Président*

Tom Vandenkendelaere MdPE

Monica Frassoni

Guy Verhofstadt MdPE

Sven Giegold MdPE

Le Groupe Spinelli est un réseau de leaders politiques européens engagés à atteindre l'union fédérale.

Fondé en 2010 au sein du Parlement européen, le Groupe rassemble des députés européens de différents groupes politiques dans le but de promouvoir la coopération sur des questions d'ordre constitutionnel. En 2017 un Groupe Spinelli a été créé également au Comité des Régions de l'UE.

Le but du Groupe consiste à travailler par étapes vers une constitution fédérale de l'Union européenne fondée sur la base des valeurs de la démocratie libérale.



The Spinelli Group

Square de Meeûs 25
BE-1000 Brussels

www.spinelligroup.eu
secretariat@spinelligroup.eu