

P6_TA(2008)0055

Traité de Lisbonne

Résolution du Parlement européen du 20 février 2008 sur le traité de Lisbonne (2007/2286(INI))

Le Parlement européen,

- vu le traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne, signé le 13 décembre 2007,
- vu le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne, tel qu'amendé par l'Acte unique européen et les traités de Maastricht, d'Amsterdam et de Nice,
- vu la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne du 12 décembre 2007¹,
- vu la Déclaration de Laeken du 15 décembre 2001 sur l'avenir de l'Union,
- vu le traité établissant une Constitution pour l'Europe, signé à Rome le 29 octobre 2004,
- vu ses résolutions du 7 juin 2007 sur la feuille de route pour la poursuite du processus constitutionnel de l'Union² et du 11 juillet 2007 sur la convocation de la Conférence intergouvernementale³,
- vu l'article 45 de son règlement,
- vu le rapport de la commission des affaires constitutionnelles et les avis de la commission du développement régional, de la commission des affaires étrangères, de la commission du développement, de la commission du commerce international, de la commission des budgets, de la commission de l'industrie, de la recherche et de l'énergie et de la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures (A6-0013/2008),

considérant ce qui suit:

- A. au cours des 50 dernières années, le développement de l'Union européenne a été un élément fondamental dans l'établissement d'une zone de paix et de stabilité dans un continent auparavant ravagé par la guerre, dans la consolidation de la démocratie, des libertés et des droits des citoyens, dans l'accroissement de la prospérité, de la solidarité et du bien-être par la création du marché unique le plus grand du monde, doté de règles communes en matière de normes sociales, de protection de l'environnement et des consommateurs et de concurrence équitable, et d'une Union économique et monétaire, en permettant aux États membres de travailler ensemble pour traiter de questions qui transcendent les frontières nationales et en faisant entendre plus fort la voix de l'Europe dans les affaires mondiales,
- B. il existe une nécessité reconnue de réformer et de renforcer les structures de l'Union afin de

¹ JO C 303 du 14.12.2007, p. 1.

² Textes adoptés de cette date, P6_TA(2007)0234.

³ Textes adoptés de cette date, P6_TA(2007)0328.

consolider ces réalisations et d'améliorer la capacité d'une Union à vingt-sept États membres, et potentiellement davantage, de fonctionner efficacement afin qu'elle puisse faire face aux nouveaux défis communs et se plier à une plus grande responsabilisation démocratique,

- C. cette nécessité a été à l'origine des réformes successives qui, depuis le traité de Maastricht – lequel a marqué un tournant dans l'intégration européenne avec la création d'une union économique et monétaire et le passage d'une communauté essentiellement économique à une union politique – ont tenté d'établir la structure institutionnelle de l'Union et ont conduit à la Déclaration de Laeken, qui a également ouvert la voie à un processus de réformes différent, fondé sur la méthode de la Convention et non plus exclusivement sur celle des conférences intergouvernementales,
- D. le traité établissant une Constitution pour l'Europe avait été élaboré par une Convention composée de deux représentants de chaque Parlement national, seize Députés au Parlement européen, deux représentants de la Commission et un représentant de chaque gouvernement national, laquelle Convention avait préparé un projet en séance publique et avait atteint un consensus qui est resté pratiquement inchangé lors de la Conférence intergouvernementale de 2004, alors que le traité de Lisbonne, élaboré par la suite et qui ne reprend pas certaines parties de la Constitution, est le résultat de méthodes de travail intergouvernementales plus traditionnelles avec toutefois la participation pleine et entière de trois représentants du Parlement européen,
- E. les précédents efforts en vue de réformer l'Union en remplaçant les traités par une Constitution ont été approuvés par une très large majorité des représentants des citoyennes et des citoyens européens élus au Parlement européen¹, et ont été acceptés par deux tiers des États membres mais rejetés par deux d'entre eux (la France et les Pays-Bas) et, après une période de réflexion au cours de laquelle il est apparu clairement que l'approbation nécessaire de tous les États membres ne pouvait être recueillie, cette approche a été abandonnée en faveur de la modification des traités préexistants,
- F. ce changement de méthode et de procédé, tout en retenant sous une nouvelle forme de nombreux ajustements pratiques de la structure institutionnelle de l'Union envisagée dans la Constitution, a impliqué une réduction des ambitions et l'abandon de plusieurs caractéristiques de la Constitution, le report de l'entrée en vigueur de certains des nouveaux mécanismes qu'elle voulait introduire et l'incorporation dans les traités de dispositions particulières spécifiques à différents États membres,
- G. néanmoins, le fait que chaque gouvernement national, à travers l'Union, a donné son accord sur le traité démontre que les gouvernements élus des États membres considèrent tous que ce compromis est la base sur laquelle ils souhaitent travailler ensemble à l'avenir, et exigera de chacun d'entre eux qu'il fasse preuve de l'engagement politique maximum pour assurer la ratification du traité avant le 1^{er} janvier 2009,
- H. il est nécessaire que le traité de Lisbonne soit ratifié par tous les États membres avant la fin de l'année 2008, afin de permettre aux citoyennes et aux citoyens de voter, lors des élections de 2009, en pleine connaissance du nouveau cadre institutionnel de l'Union,

¹ Par 500 voix contre 137 et 40 abstentions (voir sa résolution du 12 janvier 2005 sur le traité établissant une Constitution pour l'Europe (rapport Corbett/Méndez de Vigo), JO C 247 E du 6.10.2005, p. 88).

Un pas positif pour l'avenir de l'Union

1. conclut que, pris dans son ensemble, le traité de Lisbonne constitue une amélioration substantielle par rapport aux traités existants, laquelle apportera à l'Union une responsabilisation démocratique plus forte et accroîtra son pouvoir de décision (par un renforcement des rôles du Parlement européen et des parlements nationaux), ainsi que les droits des citoyennes et des citoyens européens à l'égard de l'Union et améliorera le fonctionnement effectif des institutions de l'Union;

Une plus forte responsabilisation démocratique

2. se félicite de l'accroissement de la responsabilisation démocratique et des pouvoirs de décision, ce qui permettra aux citoyennes et aux citoyens d'avoir un plus fort contrôle de l'action de l'Union, essentiellement en raison des améliorations suivantes:
 - a) l'adoption de toute la législation de l'Union européenne sera l'objet d'un contrôle parlementaire d'un niveau jamais atteint dans aucune autre structure supranationale ou internationale:
 - toute la législation de l'Union sera, à quelques exceptions près, soumise à une double approbation, à égalité, du Conseil (composé des ministres nationaux qui doivent rendre compte devant leur parlement) et du Parlement européen (composé de députés au Parlement européen directement élus);
 - le contrôle préalable, par les parlements nationaux, de toute la législation de l'Union, sera renforcé puisqu'ils recevront toutes les propositions législatives européennes suffisamment à temps pour en débattre avec leurs ministres avant que le Conseil n'adopte une position, et qu'ils obtiendront également le droit de demander le réexamen d'une proposition s'ils estiment qu'elle ne respecte pas le principe de subsidiarité;
 - b) le Président de la Commission sera élu par le Parlement européen, sur proposition du Conseil européen, en tenant compte des élections au Parlement européen;
 - c) le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité sera nommé à la fois par le Conseil européen et par le Président de la Commission et, en tant que membre de la Commission, il devra se soumettre à la même procédure d'investiture au Parlement que tout autre membre de la Commission: en tant que vice-président de la Commission, le haut représentant devra se plier aux mêmes règles que les autres commissaires dans le cadre de son investiture et de l'exercice de ses fonctions;
 - d) une procédure budgétaire plus simple et plus démocratique prévoyant une seule lecture sera mise en place: la distinction entre dépenses obligatoires et dépenses non obligatoires sera abolie, ce qui assurera l'égalité totale entre le Parlement et le Conseil pour ce qui est de l'approbation du budget annuel dans son ensemble, cependant que le Parlement se verra reconnaître par ailleurs le droit d'approuver le cadre financier pluriannuel, juridiquement contraignant;
 - e) le contrôle démocratique concernant les pouvoirs législatifs délégués à la Commission sera renforcé par un nouveau système de supervision dans lequel le

Parlement européen ou le Conseil pourra, soit rappeler des décisions de la Commission, soit révoquer la délégation de pouvoirs;

- f) l'approbation du Parlement européen sera nécessaire pour adopter un vaste éventail d'accords internationaux signés par l'Union, y compris dans des domaines relevant de la procédure législative ordinaire dans les domaines internes de l'Union;
- g) le Conseil se réunira en séance publique lorsqu'il examinera et mettra aux voix des propositions d'actes législatifs, ce qui permettra aux citoyennes et aux citoyens de voir comment agissent leur gouvernement au Conseil;
- h) les agences, Europol et Eurojust particulièrement, feront l'objet d'un contrôle parlementaire plus étroit;
- i) le Comité des régions se verra conférer le droit de saisir la Cour de justice de l'Union européenne, le mandat de ses membres sera porté à cinq ans et ses relations avec le Parlement européen seront définies de manière plus précise;
- j) la procédure de révision des traités sera à l'avenir plus ouverte et plus démocratique puisque le Parlement européen aura aussi le pouvoir de présenter des propositions à cet effet, et que le contrôle de toute révision proposée devra être le fait d'une Convention qui comprendra des représentants des parlements nationaux et du Parlement européen, sauf si le Parlement convient que cela n'est pas nécessaire, cependant que des procédures de révision simplifiée seront mises en place pour modifier, à l'unanimité, certaines dispositions du traité, avec l'approbation des parlements nationaux;

Des valeurs affirmées, des droits des citoyennes et des citoyens renforcés et une clarté améliorée

3. se félicite du fait que les droits des citoyennes et des citoyens seront renforcés à la suite des améliorations suivantes:
 - a) la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, qui établit une liste exhaustive et mise à jour des droits civils, politiques, économiques et sociaux, deviendra juridiquement contraignante; elle offrira la sécurité juridique aux citoyennes et aux citoyens de l'Union, en garantissant que toutes les dispositions faisant partie du droit de l'Union et toute action prise par les institutions de l'Union ou fondée sur le droit de l'Union devra se conformer à ces normes, tout en respectant le principe de subsidiarité;
 - b) l'Union doit demander à adhérer à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme, de sorte que l'Union fera l'objet du même contrôle extérieur de l'obligation du respect des droits des citoyennes et des citoyens que ses États membres;
 - c) de nouvelles dispositions faciliteront la participation des citoyennes et des citoyens et des associations représentatives de la société civile aux délibérations de l'Union, en s'appuyant sur leur contribution importante à la préparation du traité; le dialogue avec les partenaires sociaux et le dialogue avec les Églises, les communautés religieuses et les organisations non confessionnelles sera encouragé;

- d) l'introduction d'une initiative citoyenne européenne permettra aux citoyennes et aux citoyens de soumettre des propositions sur des questions pour lesquelles ils considèrent qu'un acte juridique de l'Union est nécessaire aux fins de l'application des traités;
 - e) la protection judiciaire des citoyens sera accrue, la Cour de justice voyant ses compétences étendues aux matières relatives à la liberté, à la sécurité et à la justice, ainsi qu'aux actes du Conseil européen, de la Banque centrale européenne et des agences de l'Union, tandis qu'il est également prévu de faciliter l'accès des personnes physiques et morales aux procédures devant la Cour de justice;
4. se félicite du fait que le traité établit, d'une façon plus claire et plus visible, les valeurs, communes à tous les États membres, sur lesquelles se fonde l'Union, ainsi que les objectifs de l'Union et les principes qui gouvernent son action et ses relations avec les États membres:
- a) un partage clair des compétences de l'Union par rapport aux États membres est établi en partant du principe que toutes les compétences qui ne sont pas attribuées à l'Union par les traités demeurent du ressort des États membres;
 - b) plus d'attention est portée sur les politiques qui, sont manifestement à l'avantage des citoyennes et des citoyens: de nouvelles dispositions d'application générale sont introduites en ce qui concerne la promotion d'un niveau d'emploi élevé, la garantie d'une protection sociale adéquate, la lutte contre l'exclusion sociale, un niveau élevé d'éducation, de formation et de santé, l'élimination de toutes les formes de discrimination et l'encouragement de l'égalité entre les femmes et les hommes; de nouvelles dispositions accroissent la promotion du développement durable et de la protection de l'environnement, y compris la lutte contre le changement climatique, ainsi que le respect des services d'intérêt général; la cohésion économique, sociale et territoriale est réaffirmée en tant qu'objectif de l'Union;
 - c) la confusion entre "Communauté européenne" et "Union européenne" prendra fin dès lors que l'Union européenne deviendra une seule et même entité juridique et une seule et même structure;
 - d) une clause de solidarité entre les États membres permet aux citoyennes et aux citoyens d'espérer recevoir un appui de toutes les composantes de l'Union en cas d'attaque terroriste ou en cas de catastrophe naturelle ou d'origine humaine;
 - e) le traité confirme la spécificité de l'organisation institutionnelle de l'Union, à laquelle les États membres confient certaines de leurs compétences qu'ils considèrent être mieux exercées au moyen de mécanismes communs, tout en prévoyant, afin de dissiper tout doute, des garanties suffisantes que l'Union ne deviendra pas un "super-État" centralisé et tout-puissant, ces mécanismes étant par exemple:
 - l'obligation de respecter l'identité nationale des États membres, inhérente à leurs structures fondamentales, politiques et constitutionnelles, y compris en ce qui concerne l'autonomie locale et régionale, ainsi que les fonctions essentielles de l'État, notamment celles qui ont pour objet d'assurer son intégrité territoriale, de maintenir l'ordre public et de sauvegarder la sécurité

nationale;

- le principe des compétences d'attribution (par lequel les seules compétences de l'Union sont celles qui lui sont attribuées par les États membres), le principe de subsidiarité et le principe de proportionnalité;
- la participation des États membres en tant que tels au processus de prise de décision de l'Union et à l'acceptation de toute modification de celui-ci;
- la reconnaissance du droit de tout État membre qui le souhaite de quitter l'Union;

Une plus grande efficacité

5. se félicite du fait que le nouveau traité renforcera la capacité des institutions de l'Union d'effectuer leurs tâches d'une façon plus efficace, spécialement parce que:
- a) le nombre des domaines dans lesquels les gouvernements réunis au sein du Conseil prennent des décisions par un vote à la majorité qualifiée plutôt qu'à l'unanimité sera fortement augmenté, ce qui permettra à l'Union de vingt-sept États membres de fonctionner dans un plus grand nombre de domaines sans être bloquée par des vetos;
 - b) un nouveau système de vote à double majorité facilitera l'obtention de décisions au sein du Conseil;
 - c) le Conseil européen deviendra une institution à part entière de l'Union européenne et sa présidence tournante de six mois sera remplacée par un Président élu par ses membres pour un mandat de deux ans et demi, ce qui permettra davantage de cohérence dans la préparation et la continuité de ses travaux;
 - d) le nombre de membres de la Commission sera réduit, à partir de 2014, à deux tiers du nombre des États membres, ce qui facilitera la capacité d'agir de la Commission et montrera encore plus clairement que les commissaires représentent les intérêts de l'Union européenne et non ceux de leur pays d'origine, alors qu'un système de rotation continuera de garantir une participation égale de tous les États membres;
 - e) la visibilité de l'Union et sa capacité en tant qu'acteur mondial seront sensiblement accrues:
 - le haut représentant de l'Union pour la politique étrangère et le commissaire aux relations extérieures – deux postes qui font double emploi et qui créent la confusion – seront fusionnés, en instituant un vice-président de la Commission/haut représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, qui présidera le Conseil des affaires étrangères et qui pourra parler au nom de l'Union sur les sujets pour lesquels cette dernière a une position commune, ce qui assurera davantage de cohérence dans l'action extérieure de l'Union;
 - il y aura un service unique pour l'action extérieure, composé de fonctionnaires de la Commission, du Conseil et des services diplomatiques nationaux, qui ne pourra être mis sur pied par le Conseil qu'avec l'avis conforme de la

Commission et la consultation du Parlement; ce service extérieur sera dirigé par le vice-président de la Commission/haut représentant, devrait être rattaché à la Commission et vise à apporter davantage de cohérence dans l'élaboration et dans la mise en œuvre de la politique extérieure de l'Union;

- la capacité de l'Union à développer des structures communes dans le domaine de la politique de sécurité et de défense sera renforcée, notamment par l'insertion d'une clause prévoyant aide et assistance mutuelles en cas d'agression armée, ce qui accroîtra le sentiment de sécurité des citoyennes et des citoyens, tout en assurant la souplesse nécessaire pour faire face aux approches différentes des États membres en ces matières;
- f) la distinction entre les instruments législatifs et d'exécution sera clarifiée et une nouvelle définition des actes délégués permettra de simplifier et de rationaliser la législation de l'Union;
- g) la structure en piliers est abandonnée, ce qui permet une unité d'action dans différents domaines d'activité de l'Union avec des mécanismes et des instruments simplifiés, bien que la nature spécifique de la politique extérieure et de sécurité implique des procédures spécifiques dans ces domaines;
- h) l'action dans le domaine de la liberté, de la sécurité et de la justice aura des objectifs plus ambitieux et des procédures plus efficaces en ne recourant plus à des instruments et des procédures intergouvernementales séparées, et fera l'objet d'un contrôle juridictionnel, ce qui promet des progrès tangibles en matière de justice, de sécurité et d'immigration;
- i) les objectifs et les compétences de l'Union dans le domaine du changement climatique, des droits de l'enfant, de la politique européenne de voisinage, de l'aide humanitaire, de l'énergie (y compris une référence dans le traité à la solidarité entre les États membres à cet égard), de l'espace, de la recherche, du tourisme, des sports, de la santé publique et de la protection civile, sont définis d'une façon plus claire; la politique commerciale commune est reconnue en tant que compétence exclusive de l'Union;
- j) pour un certain nombre d'autres questions, il sera possible d'appliquer des méthodes plus efficaces de prise de décision dès que la volonté politique pour ce faire existera;
- k) il existe des possibilités plus vastes d'arriver à des arrangements souples lorsque tous les États membres ne souhaitent pas ou ne sont pas en mesure de progresser en même temps dans le cadre de certaines politiques;

Sujets de préoccupation

6. est conscient de la déception très répandue devant le fait qu'à la suite des résultats des référendums en France et aux Pays-Bas, afin d'arriver à un nouvel accord entre les vingt-sept États membres, il a été nécessaire:
 - d'abandonner l'approche constitutionnelle ainsi que certaines de ses caractéristiques, comme l'idée d'une Union fondée sur la volonté de ses citoyens et des États membres, un texte nouveau unique et structuré, la terminologie plus claire pour

désigner les instruments législatifs, l'ancrage du drapeau et de l'hymne européens dans le traité et l'utilisation du titre de ministre des affaires étrangères au lieu de celui de "haut représentant";

- de reporter la mise en œuvre d'éléments importants du nouveau traité comme l'entrée en vigueur du nouveau système de vote au sein du Conseil (accompagné de dispositions spéciales pour reporter le vote, connues sous le nom de "compromis de Ioannina"), et d'ajouter des mécanismes restrictifs comme des "freins de secours" à la procédure législative ordinaire dans certains domaines de compétence;
- de joindre au traité des mesures spécifiques à certains États membres individuels, comme l'extension des arrangements "opt-in" en matière de coopération policière et en matière pénale pour deux États membres, le protocole limitant les effets de la Charte sur le droit interne de deux États membres et l'attribution d'un siège parlementaire supplémentaire à un État membre, par dérogation au principe de la proportionnalité dégressive;
- de modifier le libellé de plusieurs passages du traité, ou des protocoles et déclarations y annexés, ce qui entraîne un glissement inapproprié vers une tonalité négative, qui crée un sentiment de méfiance à l'égard de l'Union et de ses institutions et envoie ainsi un mauvais signal au public;

Conclusions

7. accepte le traité et souligne la nécessité pour tous les États membres de l'Union d'en achever la procédure de ratification suffisamment à temps pour qu'il puisse entrer en vigueur le 1er janvier 2009;
8. estime que le traité de Lisbonne constituera un cadre stable permettant une nouvelle avancée de l'Union dans le futur;
9. est conscient qu'un traité modificatif est inévitablement moins clair et moins lisible qu'un traité codifié; demande par conséquent que les traités consolidés, révisés à la lumière du traité de Lisbonne, soient publiés immédiatement, ce qui donnera aux citoyennes et aux citoyens un texte fondamental de l'Union plus clair;
10. renouvelle sa demande que tous les efforts possibles soient faits, tant au sein des institutions de l'Union que des autorités nationales, conformément au principe de la coopération sincère, afin d'informer d'une façon claire et objective les citoyennes et les citoyens européens du contenu du traité;
11. charge sa commission compétente de préparer les modifications nécessaires à son règlement et d'évaluer les besoins pour les mesures d'application ultérieures;

o

o o

12. charge son Président de transmettre la présente résolution ainsi que le rapport de sa commission des affaires constitutionnelles aux parlements nationaux des États membres, au Conseil, à la Commission, aux anciens membres de la Convention sur l'avenir de l'Europe,

et de veiller à ce que les services du Parlement, y compris ses bureaux d'information, diffusent largement l'information au sujet de la position du Parlement sur le traité.