

Suite donnée à la résolution non législative du Parlement européen sur les conséquences institutionnelles des négociations d'élargissement de l'Union

- 1. Rapporteur:** Sandro GOZI (RENEW/FR)
- 2. Références:** 2025/2041 (INI) / A10-0177/2025 / P10_TA(2025)0247
- 3. Date d'adoption de la résolution:** 22 octobre 2025
- 4. Commission parlementaire compétente:** commission des affaires constitutionnelles (AFCO)
- 5. Analyse/évaluation succincte de la résolution et des demandes qu'elle contient:**

Dans sa résolution, le Parlement européen insiste sur la nécessité de réformes internes pour préparer l'Union européenne (UE) à l'élargissement et appelle à une stratégie coordonnée pour préserver l'efficacité et l'intégrité démocratique de l'Union. Il soutient que les élargissements précédents ont toujours été précédés de réformes institutionnelles et souligne que l'élargissement devrait être considéré comme un investissement à long terme pour affronter les défis géopolitiques, notamment dans le contexte de la guerre menée par la Russie contre l'Ukraine. Il attire notamment l'attention sur la difficulté de parvenir à l'unanimité au sein du Conseil dans une Union élargie.

En particulier, le Parlement appelle à une adaptation de la composition du Parlement et de la Commission. Il suggère d'attribuer des pouvoirs législatifs à part entière au Parlement en ce qui concerne le budget de l'Union, notamment l'adoption du cadre financier pluriannuel (CFP), et de veiller à ce que le futur budget de l'Union soutienne l'élargissement. Il appelle également à réformer le mécanisme de protection de l'état de droit. De plus, il suggère d'affermir la légitimité démocratique en conférant au Parlement davantage de droits législatifs, notamment un véritable droit d'initiative, et en renforçant la dimension européenne des élections européennes, notamment en progressant sur la proposition de réforme de la loi électorale européenne qu'il a présentée.

Dans sa résolution, le Parlement note que les réformes peuvent être réalisées en utilisant les mécanismes existants prévus par les traités de l'Union, notamment les clauses «passerelles» et le mécanisme de coopération renforcée. Il préconise également des approches d'intégration différenciées, par exemple le recours à la coopération structurée permanente (CSP) pour créer un système de défense européen, et suggère des modifications ciblées des traités.

Enfin, le Parlement invite la Commission et le Conseil à communiquer les conclusions des réexamens des politiques avant élargissement et à mettre au point, en coopération avec le Parlement, une feuille de route

pour la mise en œuvre des réformes institutionnelles nécessaires en lien avec le processus d'élargissement.

6. Réponse à ces demandes et aperçu des mesures que la Commission a prises ou envisage de prendre:

La Commission salue la résolution du Parlement européen sur les conséquences institutionnelles des négociations d'élargissement de l'Union.

La Commission convient de la nécessité de veiller à ce que l'UE ainsi que ses futurs États membres soient prêts au moment de l'adhésion. L'Union devrait travailler sur ces deux volets en parallèle. Élargissement et approfondissement doivent aller de pair.

Dans ses orientations politiques 2024-2029, la présidente von der Leyen a déclaré qu'**un programme ambitieux de réformes était nécessaire pour garantir le bon fonctionnement d'une Union élargie**, pour faire en sorte que celle-ci ait les moyens de relever les défis géopolitiques et pour améliorer la légitimité démocratique, notamment grâce à la participation des citoyens. Dans le prolongement de la feuille de route du Conseil européen pour les travaux futurs sur les réformes internes de juin 2024, la Commission présentera ses réexamens des politiques avant élargissement ainsi que des propositions visant à renforcer la capacité d'action de l'Europe, notamment dans le cadre d'une Union élargie. Ce faisant, elle entend se concentrer sur ce qui peut déjà être fait aujourd'hui et sur les domaines pour lesquels un large consensus se dégage.

La Commission est d'avis que les réflexions sur les réformes internes doivent tenir compte de la **nécessité de préserver l'équilibre institutionnel** et les prérogatives conférées à chaque institution par les traités de l'Union. En ce qui concerne les **règles de vote au sein du Conseil** (paragraphe 4 de la résolution), la Commission maintient la position qu'elle défend de longue date, à savoir que le vote à l'unanimité devrait être réexaminé dans certains domaines d'action clés si l'Union veut être en mesure d'agir rapidement, efficacement et, partant, de manière stratégique. Comme indiqué dans sa communication de mars 2024¹ sur les réformes et les réexamens des politiques avant élargissement, l'unanimité sera encore plus difficile à atteindre dans une Union élargie, avec des risques accrus de blocage des décisions par un très petit nombre d'États membres, voire un seul.

En ce qui concerne la suggestion du Parlement de **redéfinir le vote à la majorité qualifiée au Conseil** (paragraphe 11), afin d'améliorer l'équilibre entre les grands et les petits États et de maintenir des seuils plus élevés pour les décisions les plus importantes et les plus délicates sur le plan politique, la Commission note qu'une telle adaptation nécessiterait une modification des traités.

¹ COM(2024) 146 final.

En ce qui concerne la **composition des institutions de l'Union à la suite de l'élargissement** (paragraphe 8, 9 et 10), la Commission note que les traités de l'Union sont en principe «à l'épreuve de l'élargissement», étant donné qu'il est possible d'adapter les institutions et organes de l'UE en ajoutant le nombre correspondant de nouveaux membres à chaque institution ou organe.

En ce qui concerne la **Commission**, le traité sur l'Union européenne (TUE) prévoit déjà un collège de commissaires plus restreint, correspondant aux deux tiers du nombre d'États membres choisis selon un système de rotation strictement égal. Il permet également de maintenir le système actuel d'un membre du collège par État membre, ce que le Conseil européen a choisi de faire jusqu'à présent. Conformément à la procédure prévue par le TUE, c'est au Conseil européen qu'il appartient de décider s'il y a lieu de modifier le nombre de membres du collège, y compris dans le contexte de l'élargissement.

En ce qui concerne la **composition du Parlement**, la Commission est d'avis qu'il appartient au Parlement de réfléchir à la meilleure manière de procéder, étant donné qu'elle n'intervient pas formellement dans le processus². La Commission salue les réflexions en cours au sein de la commission des affaires constitutionnelles du Parlement sur l'adoption d'un système permanent d'attribution des sièges au Parlement.

La Commission convient pleinement que, dans le cadre du contrôle de l'application de la législation, les procédures d'infraction et le **mécanisme prévu à l'article 7 du TUE** (paragraphe 12) doivent continuer à être utilisés efficacement, y compris dans une future Union élargie, comme indiqué dans les orientations politiques 2024-2029. En ce qui concerne l'organisation concrète de la procédure prévue à l'article 7 du TUE, la Commission fait observer qu'elle relève de la compétence du Conseil. Certaines suggestions formulées par le Parlement nécessiteraient une modification du traité.

La Commission convient que le **cadre financier pluriannuel (CFP) pour la période 2028-2034** (paragraphe 15, 16 et 17) sera essentiel pour préparer les pays candidats à l'adhésion. «Europe dans le monde», le nouvel instrument de financement de l'action extérieure, permettrait à l'UE de renforcer son soutien aux partenaires concernés par l'élargissement en utilisant tous les outils à sa disposition, en particulier l'assistance technique et le soutien financier pour la mise en œuvre des réformes et des investissements stratégiques. Ce faisant, l'UE aiderait ces pays à progresser sur la voie de l'adhésion à l'UE et accélérerait la convergence économique en amont, en incitant fortement les pays candidats et les pays candidats potentiels à mener les réformes nécessaires pour se préparer à l'adhésion, et en soutenant le

² En vertu de l'article 14, paragraphe 2, deuxième alinéa, du TUE, la décision relative au nombre de sièges par État membre est prise à l'unanimité par le Conseil européen, sur initiative du Parlement européen.

renforcement des capacités aux fins d'une mise en œuvre efficace du corpus législatif de l'Union.

La Commission est, elle aussi, convaincue que **le prochain CFP doit être ambitieux**, tant en ce qui concerne sa taille que sa conception. Aussi a-t-elle présenté un CFP dont le budget s'élève à près de 2 000 milliards d'euros (soit 1,26 % du revenu national brut de l'UE en moyenne entre 2028 et 2034). Ce cadre dotera l'Europe d'un budget d'investissement à long terme à la hauteur de ses ambitions, à savoir, parvenir, au cours de la prochaine décennie, à une société et à une économie indépendantes, prospères, sûres et en plein essor.

De même, elle convient que de **nouvelles ressources propres sont essentielles** pour soutenir un budget à long terme plus ambitieux, qui serve effectivement les priorités stratégiques de l'Union. Elle a ainsi proposé cinq nouvelles ressources propres, ainsi que des ajustements aux ressources propres existantes, qui généreraient un total de 58 milliards d'euros par an.

Conformément à la demande exprimée dans la résolution (paragraphe 14), la proposition de règlement CFP 2028-2034 prévoit, en son article 11, une **clause de révision obligatoire** en cas d'adhésion de nouveaux pays à l'Union. L'incidence de l'élargissement sur le CFP dépendrait de l'issue des négociations d'adhésion en ce qui concerne les chapitres importants sur le plan financier (en particulier l'agriculture, la politique de cohésion et les dispositions financières et budgétaires), y compris les mesures transitoires, sur la base d'une évaluation minutieuse des incidences sur différents secteurs.

La Commission est au fait de la demande du Parlement à pouvoir **jouer pleinement du droit d'initiative législative**. Dans ses orientations politiques pour la période 2024-2029, la présidente von der Leyen a rappelé qu'elle s'était engagée, dans le cadre des orientations politiques de 2019, à donner au Parlement un rôle accru en matière d'initiative et d'élaboration de la législation. Rappelant que la Commission avait tenu cet engagement en faisant suite aux résolutions du Parlement au titre de l'article 225 du TFUE avec des propositions législatives s'inscrivant dans le plein respect des principes de proportionnalité, de subsidiarité et d'amélioration de la réglementation, la présidente von der Leyen a souligné que la Commission avait renforcé sa coopération au titre de l'article 225 en demandant aux commissaires de participer à des dialogues structurés avec les commissions parlementaires sur ces résolutions. Les conditions de l'engagement et de la coopération concernant l'article 225 ont été définies dans l'accord-cadre révisé sur les relations entre le Parlement européen et la Commission européenne, qui a fait l'objet d'un vote en plénière le 11 mars.

En ce qui concerne l'appel, contenu dans la résolution, à **un droit d'initiative direct plus généralisé** du Parlement (paragraphe 20), la Commission rappelle qu'un tel élargissement de ce droit nécessiterait une modification des traités.

S'agissant de la **loi électorale européenne** (paragraphe 23), la

Commission rappelle que l'institution ne joue aucun rôle formel dans la procédure prévue à l'article 223 du TFUE. Elle a cependant suivi de près les discussions au sein du Conseil portant sur la proposition du Parlement de 2022 visant à réformer l'acte électoral de 1976. Par ailleurs, plusieurs éléments de la proposition du Parlement se reflètent dans les efforts déployés par la Commission pour soutenir la participation démocratique et la tenue d'élections libres et justes, notamment en renforçant la dimension européenne des élections au Parlement européen, en empêchant le vote multiple, et en plaidant en faveur de procédures électorales accessibles aux personnes handicapées et de listes de candidats paritaires. Ces sujets sont mis en évidence dans la recommandation (UE) 2023/2829 de la Commission relative à des processus électoraux inclusifs et résilients dans l'Union et dans la directive (UE) 2025/1788 du Conseil récemment adoptée fixant les modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen pour les citoyens de l'Union résidant dans un État membre dont ils ne sont pas ressortissants. Le réseau européen de coopération en matière d'élections joue également un rôle en la matière, les administrations électorales nationales partageant régulièrement leur expertise et leurs pratiques en matière de mise en œuvre technique.

Le **bouclier européen de la démocratie** présente quant à lui des mesures visant à promouvoir la démocratie et à renforcer la résilience démocratique collective, notamment pour soutenir les pays candidats et les pays candidats potentiels à l'adhésion à l'Union dans leurs efforts visant à renforcer et à consolider la démocratie. Dans le cadre, afin de soutenir la tenue d'élections libres et équitables, la Commission élaborera un répertoire de références et de normes communes pour les processus électoraux afin d'améliorer encore la compréhension commune de l'équité et de l'intégrité des processus électoraux entre les États membres. La Commission continuera d'aider le législateur à progresser sur les propositions du Parlement visant à réformer l'acte électoral de 1976, notamment en mettant à disposition, au besoin et s'il y a lieu, son expertise technique et institutionnelle sur les questions liées aux élections.

La Commission convient que **certaines réformes peuvent être mises en œuvre rapidement** en exploitant pleinement le potentiel des traités actuels. Elle salue les recommandations du Parlement sur la **nécessité d'activation des «clauses passerelles»**³ (paragraphe 25) dans les traités, qui permettent de passer rapidement du vote à l'unanimité au vote à la majorité qualifiée au sein du Conseil, dans les domaines d'action clés. Pour être activées, ces clauses nécessitent une décision

³ Les traités prévoient deux «clauses passerelles» générales au titre de l'article 48, paragraphe 7, du TUE et six clauses passerelles spécifiques visant à modifier la prise de décision dans les domaines suivants: la PESC (article 31, paragraphe 3, du TUE); le droit de la famille ayant une incidence transfrontière (article 81, paragraphe 3, du TFUE); la politique sociale (article 153, paragraphe 2, du TFUE); la politique environnementale (article 192, paragraphe 2, du TFUE); le CFP (article 312, paragraphe 2, du TFUE) et la coopération renforcée (article 333 du TFUE).

unanime du Conseil de l'Union européenne ou du Conseil européen. En 2018 et 2019, la Commission a formulé des propositions à cet effet dans les domaines de la politique étrangère, de la politique fiscale, de la politique sociale et de la politique en matière d'énergie et de climat, mais il n'y a pas été donné suite. Depuis lors, différentes solutions, telles que de nouveaux freins de secours ou l'extension des abstentions constructives, ont été proposées. Comme elle l'a déjà indiqué dans sa communication de mars 2024, la Commission estime qu'il est possible de s'écarter de l'unanimité sans mettre en péril les intérêts stratégiques des États membres, par exemple en combinant l'activation des «clauses passerelles» avec des garanties appropriées et proportionnées pour tenir compte des intérêts nationaux stratégiques. La Commission rappelle également qu'à l'exception de quelques domaines d'action⁴ dans lesquels elle dispose d'un droit d'initiative, il appartient au Conseil européen ou au Conseil de déclencher l'activation des clauses passerelles.

En ce qui concerne les suggestions du Parlement en faveur de l'**intégration différenciée** (paragraphe 26), la Commission note que les traités prévoient certains mécanismes particuliers pour permettre l'intégration européenne à des rythmes différents.

En conformité avec le TUE, 26 états membres ont choisi d'activer les dispositions de la **CSP** (paragraphe 28 et 29). Le Service européen pour l'action extérieure (SEAE) et l'Agence européenne de défense (AED) assurent son secrétariat. Le traité ne confère à la Commission aucune compétence pour formuler des propositions dans le cadre de la CSP, ni pour proposer aux États membres de faire de la CSP un système de défense européen.

⁴ Droit de la famille ayant une incidence transfrontière, politique sociale et politique environnementale.