

Projet pour un **TRAITÉ DE DÉMOCRATISATION DE LA GOUVERNANCE DE LA ZONE EURO (« T-DEM »)**

EXPOSÉ DES MOTIFS

Pour faire face à la crise de la zone euro, les Etats membres ont échafaudé dans l'urgence un système de « gouvernance de la zone euro » qui, du traité sur la stabilité, la coopération et la gouvernance (dit TSCG) au traité créant le Mécanisme européen de stabilité (dit MES), en passant par le règlement sur l'Union bancaire et les paquets législatifs du *Six-Pack* et du *Two-Pack*, a contribué à consolider les politiques d'austérité au sein de l'Union économique et monétaire.

Le renforcement considérable des capacités exécutives des institutions européennes en matière économique s'est opéré sans que se développe un contrôle parlementaire équivalent. Le Parlement européen est largement exclu de cette « gouvernance de la zone euro » ; de manière emblématique, tandis que le TSCG prévoit que « le président de la Banque Centrale Européenne est invité à participer aux réunions » des chefs d'Etat ou de gouvernement de la zone euro (art. 12§1), il dispose que « le président du Parlement européen peut être invité à être entendu » (art. 12§5). Quant aux parlements nationaux, ils ne se sont vus accorder qu'un maigre pouvoir consultatif à l'article 13 du TSCG –lequel renvoie au Protocole sur le rôle des Parlements nationaux dans l'Union européenne, annexé aux traités relatifs à l'Union européenne.

Ce déséquilibre contrevient profondément à l'engagement au « respect et au maintien de la démocratie représentative » dont les chefs d'Etat et de gouvernement ont fait solennellement un « élément essentiel de l'appartenance » à l'Union européenne depuis la déclaration de Copenhague du Conseil européen du 8 avril 1978, engagement sans cesse réaffirmé depuis lors. Il entre également en contradiction avec le fait que la démocratie constitue, au titre des articles 2 et 13 du Traité sur l'Union Européenne (TUE), une des « valeurs » que les institutions de l'Union se doivent de « promouvoir ».

Parce qu'il a pour conséquence une désaffection profonde des citoyens vis-à-vis du projet européen, ce déficit de légitimité démocratique porte en lui le risque d'un démantèlement de l'Union européenne. A ce titre, si l'on a pu, il y a cinq ans, évoquer une situation d'urgence face aux enjeux de stabilité financière pour justifier l'adoption du MES, on peut sans difficulté parler aujourd'hui d'une véritable urgence démocratique qui commande de revoir les processus décisionnels gouvernant la zone euro.

Compte tenu de l'interdépendance des politiques économiques et monétaires et de l'enchevêtrement des compétences de l'Union européenne et des Etats

membres, seule une révision générale des traités européens permettrait d'offrir à la zone euro le cadre institutionnel capable de corriger les défauts d'origine de l'Union Economique et Monétaire.

Cependant, étant donné le caractère peu probable à court terme d'une telle option, on considère ici la possibilité d'adopter, dans des délais courts, un traité international dit de « démocratisation de la gouvernance de la zone euro » (ci-après « T-Dem ») signé par les Etats membres ayant l'euro pour monnaie, qui place en son coeur la « conditionnalité démocratique ».

L'objectif de ce projet de traité est double. Il s'agit tout d'abord d'assurer que les politiques de convergence et de conditionnalité qui sont aujourd'hui au centre de la « gouvernance de la zone euro » soient conduites par des institutions démocratiquement responsables, au niveau européen comme au niveau national. Il s'agit ensuite de permettre que les nouvelles étapes nécessaires pour approfondir, au sein de la zone euro, la convergence fiscale et sociale comme la coordination économique et budgétaire, ne soient pas décidées sans qu'y soient directement associés les représentant-e-s des Parlements nationaux.

L'Assemblée parlementaire de la zone euro telle que prévue au présent projet de traité contribue pleinement à la gouvernance de la zone euro. Elle pèse sur l'agenda politique en participant à la préparation de l'ordre du jour des « Sommets de la zone euro » (Conseil des chefs de l'Etat et de gouvernement) et du programme semestriel de travail de l'Eurogroupe (Conseil des ministres de la zone euro) ; elle dispose d'une capacité législative qui lui permet de favoriser la convergence des politiques économiques et fiscales comme la croissance durable et l'emploi ; elle est dotée d'instruments de contrôle des politiques de convergence et conditionnalité qui se sont développées depuis une décennie dans le cadre de la zone euro ; en cas de désaccord avec l'Eurogroupe, elle a le dernier mot sur le vote du budget de la zone euro, l'assiette et le taux de l'impôt sur les sociétés, ainsi que les autres actes législatifs prévus par le présent traité.

Pour ce faire, le présent projet de traité exploite les marges de manœuvre juridique qui permettent de faire exister une gouvernance démocratique de la zone euro *en complément* des traités de l'Union européenne. Ce faisant, le « T-Dem » reprend le *modus operandi* des traités TSCG et MES (validé par la Cour de justice de l'Union européenne dans son arrêt *Pringle* de novembre 2012) pour faire face à la crise financière, cherchant cette fois à faire œuvre de démocratisation. Il s'agit de montrer que le projet européen n'est pas inscrit « dans le marbre » -pour peu qu'il existe une volonté politique d'en ré-orienter les termes-, et que la voie d'une démocratisation du gouvernement de la zone euro mérite d'être enfin empruntée.

TRAITÉ DE DÉMOCRATISATION DE LA GOUVERNANCE DE LA ZONE EURO (« T-DEM »)

RÉSOLUS à réaffirmer, face à une succession de crises économique, politique et sociale, l'importance du processus d'intégration européenne engagé, il y a 60 ans, par la création des Communautés européennes,

CONSCIENTS de la nécessité, rappelée au Protocole n°14 au Traité de Lisbonne, de « prévoir des dispositions particulières pour un dialogue renforcé entre les États membres dont la monnaie est l'euro »,

PRENANT ACTE des bouleversements politiques et institutionnels induits par la crise financière et de l'émergence d'une véritable « gouvernance de la zone euro » à laquelle participent, à des titres divers, le Conseil des Chefs d'Etat et de gouvernement de la zone euro (le « Sommet de la zone Euro » tel qu'institué par l'article 12 du TSCG), le Conseil des ministres de la zone euro (l'Eurogroupe tel que reconnu par les articles 137 du TFUE et le protocole n°14 du Traité de Lisbonne), la Commission Européenne, la Cour de justice de l'Union Européenne et la Banque centrale européenne,

CONSTATANT que les déséquilibres propres à cette « gouvernance de la zone euro » placent aujourd'hui l'Union européenne face à une urgence démocratique,

DÉSIREUX de renforcer la responsabilité démocratique et l'efficacité des institutions de la « gouvernance de la zone euro », et ce, afin de leur permettre de mieux remplir les missions qui leur sont confiées,

RAPPELANT le Rapport des cinq présidents pour « Compléter l'Union économique et monétaire européenne » du 22 juin 2015, et sa partie V portant sur « Responsabilité démocratique, légitimité, et renforcement institutionnel »,

RÉSOLUS à garantir les engagements répétés des Etats signataires en matière de droits sociaux tels qu'affirmés dans la Charte Sociale Européenne du 18 octobre 1961 (révisée en 1996), la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs du 9 décembre 1989 et dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne, aujourd'hui partie intégrante du traité de Lisbonne,

RÉSOLUS à construire les politiques de convergence et de conditionalité propres à la zone euro autour d'institutions démocratiquement responsables au niveau européen comme au niveau national et ce, dans le but de participer pleinement à la réalisation des valeurs sur lesquelles le processus d'intégration européenne est assis,

DANS LA PERSPECTIVE des étapes ultérieures à franchir pour jeter les bases durables d'une Union politique, économique et sociale,

Les Etats membres de la zone euro, signataires du présent traité,

RÉAFFIRMENT leur obligation, en tant qu'Etats membres de l'Union européenne, de considérer leurs politiques économiques comme une question d'intérêt commun, ainsi que la responsabilité qui leur incombe de construire les mécanismes assurant une solidarité européenne ;

DÉCIDENT d'accroître le caractère démocratique des décisions qui sont prises dans le cadre de la gouvernance de la zone euro ;

RAPPELANT le principe de coopération loyale gouvernant les relations entre l'Union européenne et les Etats membres,

TENANT COMPTE DU FAIT que l'objectif des Chefs d'Etat ou de gouvernement des Etats membres de la zone euro et d'autres Etats membres de l'Union européenne est d'intégrer le plus rapidement possible les dispositions du présent traité dans les traités sur lesquels l'Union européenne est fondée ;

CONSIDÉRANT enfin que les politiques de coordination économique et budgétaire et de convergence fiscale et sociale nécessaires au bon fonctionnement de zone euro interviennent au cœur des prérogatives constitutionnelles des parlements nationaux dont le TUE rappelle en son article 12 qu'ils « contribuent activement au bon fonctionnement de l'UE »,

SONT CONVENUS DES DISPOSITIONS SUIVANTES :

TITRE I. OBJET ET CHAMP D'APPLICATION

ARTICLE 1 :

1. Par le présent traité, les parties contractantes conviennent, en tant qu'Etats membres de l'Union européenne, de renforcer les politiques de coordination économique et budgétaire et de convergence fiscale et sociale nécessaires au bon fonctionnement de zone euro, en adoptant un pacte démocratique, soutenant ainsi la réalisation des objectifs de l'Union européenne.

2. Les parties contractantes sont les Etats qui ont l'euro comme monnaie.

TITRE II. PACTE DEMOCRATIQUE DE LA ZONE EURO

ARTICLE 2. L'Assemblée parlementaire

Par le présent traité, les parties contractantes instituent entre elles une assemblée dénommée « Assemblée parlementaire de la zone euro » (ci-après l'Assemblée).

ARTICLE 3. Fonctions

1. L'Assemblée exerce, conjointement avec l'Eurogroupe, la fonction législative et assure des fonctions de contrôle politique conformément aux conditions prévues par le présent traité.

2. Elle travaille en coopération étroite avec le Parlement européen.

ARTICLE 4. Composition

1. L'Assemblée est composée au maximum de quatre cents membres. Elle est formée pour les quatre cinquième de ses membres de parlementaires que les Parlements nationaux désignent en leur sein au *prorata* des groupes qui les composent et dans le respect du pluralisme politique, selon une procédure fixée par chaque Etat membre de la zone euro, et pour un cinquième de ses membres de parlementaires que le Parlement européen désigne en son sein au *prorata* des groupes qui les composent et dans le respect du pluralisme politique, selon une procédure fixée par le Parlement européen.

2. Le nombre des membres de l'Assemblée issus des Parlements nationaux est fixé en proportion des populations des Etats de la zone euro. Chaque Parlement national envoie au moins un-e représentant-e.

3. Des délégations des Parlements des États membres de l'Union européenne dont la monnaie n'est pas l'euro seront invitées à participer, en qualité d'observatrices, aux réunions de l'Assemblée. Elles ont accès en temps utile à toutes les informations et seront dûment consultées.

4. Un règlement fixe le nombre des membres de l'Assemblée.

ARTICLE 5. Nouveaux membres

Les autres États membres de l'Union européenne peuvent devenir signataires du présent traité à compter de la date d'entrée en vigueur de la décision du Conseil de l'Union européenne, adoptée conformément à l'article 140, paragraphe 2, TFUE, mettant fin à la dérogation dont ils bénéficient concernant l'adoption de l'euro.

ARTICLE 6 : Le Conseil des ministres de la zone euro (Eurogroupe)

1. Le Conseil des ministres de la zone euro assure une étroite coordination et une

convergence des politiques économiques et fiscales des pays dont la monnaie est l'euro.

2. Il est composé, selon les points inscrits à l'ordre du jour, soit des ministres de l'économie et des finances, soit des ministres chargés de l'emploi et des affaires sociales, soit des autres ministres concernés par l'ordre du jour.

3. Le ou la président-e du Conseil des ministres de la zone euro, conformément à l'article 2 du protocole 14 du traité de Lisbonne, est élu-e à la majorité des Etats membres.

TITRE III. POUVOIRS ET MISSIONS DE L'ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE DE LA ZONE EURO

ARTICLE 7. Sommets de la zone euro et Eurogroupe

1. En accord avec l'Eurogroupe, l'Assemblée prépare les réunions du Conseil des Chefs d'Etat et de gouvernement de la zone euro (Sommets de la zone euro).

2. En accord avec ses membres, elle détermine le programme de travail semestriel de l'Eurogroupe.

ARTICLE 8. Convergence et coordination des politiques économiques et budgétaires

1. L'Assemblée se prononce chaque année sur le Rapport sur le mécanisme d'alerte (RMA) produit dans le cadre de la procédure de déséquilibre macro-économique par la Commission européenne, dans sa partie relative aux Etats dont la monnaie est l'euro.

2. Elle participe au suivi des discussions relatives aux projets de plans budgétaires annuels des Etats membres dans le cadre du Semestre européen et fait des recommandations.

3. Le cas échéant, elle évalue les recommandations et rapports que soumet la Commission au Conseil concernant les Etats de la zone euro faisant l'objet d'une procédure de déséquilibre excessif.

4. Elle procède à des échanges de vue réguliers sur les conditions de mise en œuvre des réformes structurelles recommandées pour la zone euro dans le cadre du Semestre européen.

5. Elle participe à la supervision des efforts de coordination des Etats membres de la zone euro en matière de politiques budgétaires et procède au suivi de l'orientation budgétaire globale de la zone euro et de sa composition.

ARTICLE 9. Facilité d'assistance financière

1. Dans le cadre de la procédure d'octroi d'un soutien à la stabilité, l'Assemblée parlementaire de la zone euro vote pour approbation la facilité d'assistance financière dans le cadre de la procédure visée à l'article 13§2 du traité instituant le Mécanisme Européen de Stabilité.
2. Si la facilité d'assistance financière telle que prévue au §1 est approuvée par l'Assemblée, le protocole d'accord (*Memorandum*) définissant la conditionalité dont est assortie la facilité d'assistance financière doit lui être soumis pour approbation.
3. L'Assemblée participe à l'évaluation de la situation des pays bénéficiant ou ayant bénéficié d'un programme d'ajustement macro-économique.

ARTICLE 10. Dialogue de gouvernance avec la Banque centrale européenne

1. Tous les ans, au vu des prévisions économiques, l'Assemblée est invitée à se prononcer par le biais d'une résolution sur l'interprétation de l'objectif de stabilité des prix et sur la cible d'inflation retenue par la Banque Centrale Européenne, dans le respect des traités européens.
2. L'Assemblée vote pour approbation le rapport annuel de la Banque Centrale Européenne sur le mécanisme de surveillance unique.

ARTICLE 11. Pouvoirs d'enquête et de contrôle

1. Afin de mener sa mission de contrôle des institutions de la « gouvernance de la zone euro », et en coopération étroite avec le Parlement Européen, l'Assemblée est dotée d'un Office parlementaire d'évaluation des choix économiques européens.
2. L'Assemblée peut constituer à la demande d'un quart de ses membres une commission d'enquête chargée d'enquêter sur des allégations de mauvaise administration de la « gouvernance de la zone euro ».
3. La Cour des comptes de l'Union européenne assiste l'Assemblée dans le cadre de ses missions de contrôle.
4. La Banque centrale européenne et la Commission fournissent à l'Assemblée tous les documents et toutes les données que cette dernière juge utile pour l'exercice de ses compétences. Le cas échéant, ces documents et données peuvent être examinés par un comité parlementaire réuni à huis clos.

5. Afin d'assurer la transparence et la responsabilité, l'Assemblée peut procéder à l'audition des acteurs institutionnels de la gouvernance de la zone euro.

ARTICLE 12. Exercice de la compétence législative au sein de la zone euro

1. Sans porter atteinte aux compétences conférées à l'Union en matière de politique économique, l'Assemblée et l'Eurogroupe, statuant conformément aux procédures législatives visées aux articles 13 et 15, adoptent les dispositions législatives permettant de favoriser la croissance durable et l'emploi au sein de la zone euro, la cohésion sociale ainsi qu'une meilleure convergence des politiques économiques et fiscales.

2. L'Assemblée et l'Eurogroupe, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, votent l'assiette et le taux de l'impôt sur les sociétés qui alimente le budget de la zone euro.

3. Dans le respect de l'assiette de l'impôt sur les sociétés fixée à l'article 12§2, les Etats membres peuvent adopter un taux d'imposition additionnel.

4. L'Assemblée et l'Eurogroupe, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, arrêtent les dispositions visant à la mise en commun des dettes publiques dépassant 60% du PIB de chaque Etat de la zone euro.

5. Les projets ou propositions d'actes législatifs prévus à l'article 13 sont préalablement envoyés pour avis au Parlement européen.

ARTICLE 13. Procédure législative ordinaire

1. L'Eurogroupe et l'Assemblée adoptent conjointement les actes législatifs applicables au sein de la gouvernance de la zone euro.

2. L'initiative législative appartient concurremment aux membres de l'Eurogroupe et aux membres de l'Assemblée. Ils ont le droit d'amendement.

3. L'ordre du jour législatif de la zone euro est fixé conjointement par l'Eurogroupe et l'Assemblée. Toutefois, dans la limite de la moitié des séances, l'Assemblée fixe par priorité son ordre du jour et inscrit les propositions ou les projets d'actes législatifs qu'elle accepte.

4. La procédure législative ordinaire de la zone euro s'applique aux règlements, directives ou aux décisions conjointement prises par l'Eurogroupe et l'Assemblée.

5. Les membres de l'Eurogroupe présentent des projets d'actes législatifs. Les membres de l'Assemblée présentent des propositions d'acte législatif.

6. Toute proposition ou projet d'acte législatif est examiné successivement par l'Eurogroupe et l'Assemblée en vue de l'adoption d'un texte identique.

7. Lorsque par suite d'un désaccord entre les deux institutions, un projet ou une proposition d'acte législatif n'a pu être adopté après deux lectures, le ou la président-e de l'Eurogroupe et le ou la président-e de l'Assemblée convoquent un comité de conciliation dans un délai de 6 semaines.

8. Le comité de conciliation, qui réunit les membres de l'Eurogroupe ou leurs représentant-e-s et autant de membres représentant l'Assemblée, a pour mission d'aboutir à un accord sur un texte commun sur les dispositions restant en discussion dans un délai de 6 semaines à partir de sa convocation.

9. Si, dans ce délai, le comité de conciliation approuve un projet de texte commun, l'Assemblée et l'Eurogroupe disposent chacun d'un délai de 6 semaines à compter de cette approbation pour adopter l'acte concerné conformément à ce projet.

10. Si dans un délai de six semaines, le comité de conciliation n'approuve pas de texte commun ou si le projet mentionné à l'alinéa précédent n'est pas adopté, le ou la président-e de l'Eurogroupe, après une nouvelle lecture à l'Eurogroupe et à l'Assemblée, demande à l'Assemblée de statuer définitivement.

ARTICLE 14. Budget de la zone euro

1. Le budget de la zone euro vise à favoriser une croissance durable, l'emploi, la cohésion sociale ainsi qu'une meilleure convergence des politiques économiques et fiscales au sein de la zone euro.

2. Toutes les recettes et les dépenses de la zone euro doivent faire l'objet de prévisions pour chaque exercice budgétaire et être inscrites au budget.

3. Le budget annuel de la zone euro est établi par l'Assemblée et par l'Eurogroupe.

4. L'exercice budgétaire commence le 1^{er} janvier et s'achève le 31 décembre.

ARTICLE 15. Procédure législative applicable à l'adoption du budget de la zone euro

1. L'Assemblée et l'Eurogroupe établissent le budget annuel de la zone euro conformément aux dispositions ci-après.

2. Sur la base d'une proposition de budget préparée par l'Assemblée, l'Eurogroupe arrête un projet de budget.

3. La proposition et le projet de budget comprennent une prévision des recettes et une prévision des dépenses.

4. L'Eurogroupe présente son projet de budget à l'Assemblée au plus tard le 1^{er} septembre de l'année qui précède l'exécution du budget. Si dans un délai de 40 jours, l'Assemblée parlementaire de la zone euro

- a) approuve le projet de budget, le budget est adopté
- b) n'a pas statué, un nouveau projet de budget est présenté par l'Eurogroupe.
- c) adopte à la majorité des membres qui la composent des amendements, le projet ainsi amendé est transmis à l'Eurogroupe. Le ou la président-e de l'Assemblée, en accord avec le ou la président-e de l'Eurogroupe, convoque sans délai le comité de conciliation. Toutefois, le comité de conciliation ne se réunit pas si, dans un délai de 10 jours après cette transmission, l'Eurogroupe informe l'Assemblée qu'il approuve tous ses amendements.

5. Le comité de conciliation, qui réunit les membres de l'Eurogroupe ou leurs représentant-e-s et autant de membres de l'Assemblée, a pour mission d'aboutir, sur la base des positions de l'Assemblée et de l'Eurogroupe, à un accord sur un texte commun.

6. a) Si, dans un délai de 21 jours, le comité de conciliation parvient à un accord sur un projet commun, l'Assemblée et l'Eurogroupe disposent chacun d'un délai de 14 jours à compter de la date de cet accord pour approuver le projet commun.

b) Si, dans le délai de 21 jours visé à l'alinéa précédent, le comité de conciliation ne parvient pas à un accord sur un projet commun, un nouveau projet de budget est présenté par l'Eurogroupe.

7. Si, dans le délai de quatorze jours, prévu à l'alinéa 6 a) :

a) l'Assemblée et l'Eurogroupe approuvent le projet commun, le budget est réputé définitivement adopté.

b) L'Assemblée rejette le projet commun à la majorité des membres qui la composent, un nouveau projet de budget est présenté par l'Eurogroupe en tenant compte des positions de l'Assemblée.

c) L'Eurogroupe rejette le projet commun, le ou la président-e de l'Eurogroupe demande à l'Assemblée de statuer définitivement à la majorité des membres qui la composent.

ARTICLE 16. Ressources propres de la zone euro

1. La zone euro se dote des moyens nécessaires pour atteindre ses objectifs et pour mener à bien ses politiques.

2. Le budget est, sans préjudice des autres recettes, intégralement financé par des ressources propres.

3. Les ressources propres de la zone euro sont celles prévues à l'article 12.

ARTICLE 17. Nominations

Après les avoir auditionné-e-s, l'Assemblée vote sur les candidat-e-s choisi-e-s pour le directoire de la Banque centrale européenne, la présidence de l'Eurogroupe, et la direction générale du Mécanisme européen de stabilité.

TITRE IV. COHERENCE ET RELATION AVEC LE DROIT DE L'UNION

ARTICLE 18

Le présent traité est appliqué et interprété par les parties contractantes conformément aux traités sur lesquels l'Union européenne est fondée, et en particulier l'article 4, paragraphe 3, du traité sur l'Union européenne, et conformément au droit de l'Union européenne, y compris le droit procédural lorsqu'il y a lieu d'adopter des actes de droit dérivé.

TITRE V. DISPOSITIONS GÉNÉRALES ET FINALES

ARTICLE 19

Le présent traité est ratifié par les parties contractantes conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.

ARTICLE 20

Le présent traité entre en vigueur le ... deux mille dix-sept, pour autant que la moitié des Etats dont la monnaie est l'euro au jour de la signature du présent traité, et représentant 70% de leur population aient déposé leur instrument de ratification, ou à tout autre date antérieure à laquelle ces conditions seraient réunies.

ARTICLE 21

Le présent traité est applicable à compter de la date de son entrée en vigueur dans les parties contractantes dont la monnaie est l'euro qui l'ont ratifié.

ARTICLE 22

Dans un délai de cinq ans maximum à compter de la date d'entrée en vigueur du présent traité, sur la base d'une évaluation de l'expérience acquise lors de sa mise en

œuvre, les mesures nécessaires sont prises conformément au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, afin d'intégrer le contenu du présent traité dans le cadre juridique de l'Union européenne.

Fait à Bruxelles, le ... deux mille dix-sept en un seul exemplaire original, dont les versions en langues allemande, anglaise, espagnole, estonienne, finnoise, française, grecque, irlandaise, italienne, lettone, lituanienne, maltaise, néerlandaise, portugaise, slovaque, slovène font également foi, et déposé dans les archives du dépositaire qui en transmet des copies certifiées conformes à toutes les parties contractantes

Pour les États membres de la zone euro,