

Document de réflexion de la RFA en vue de la CIG sur la réforme institutionnelle (21 mars 2000)

Légende: Le 21 mars 2000, le représentant du gouvernement de la République fédérale d'Allemagne transmet au président du Groupe des représentants à la Conférence intergouvernementale la position de principe allemande sur la réforme institutionnelle.

Source: Conférence des représentants des gouvernements des États membres. Traduction d'une lettre – CIG 2000 – document de réflexion de la République fédérale d'Allemagne en vue de la Conférence intergouvernementale sur la réforme institutionnelle, CONFER 4733/00. Bruxelles: 21.03.2000. 8 p.

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/cig2000/FR/04733f.pdf.

Copyright: (c) Union européenne, 1995-2013

URL:

http://www.cvce.eu/obj/document_de_reflexion_de_la_rfa_en_vue_de_la_cig_sur_la_reforme_institutionnelle_21_mars_2000-fr-7ea4a569-9d34-4dc8-ab24-394adfe75240.html

Date de dernière mise à jour: 18/12/2013

**CONFÉRENCE
DES REPRÉSENTANTS DES
GOUVERNEMENTS
DES ÉTATS MEMBRES**

**Bruxelles, le 30 mars 2000 (06.04)
(OR. de)**

CONFER 4733/00

LIMITE

TRADUCTION D'UNE LETTRE

de : M. Gunter PLEUGER, représentant du gouvernement de la République fédérale d'Allemagne
en date du : 21 mars 2000
à : M. Francisco SEIXAS DA COSTA, président du Groupe des représentants à la Conférence intergouvernementale

Objet : *CIG 2000 : document de réflexion de la République fédérale d'Allemagne en vue de la Conférence intergouvernementale sur la réforme institutionnelle*

Cher collègue,

Dans la lettre qu'il a adressée le 4 février 2000 à M. Fischer, ministre fédéral des affaires étrangères, M. GAMA, ministre des affaires étrangères, a suggéré que les États membres de l'Union européenne présentent par écrit leurs positions de principe sur les thèmes abordés dans le cadre de la Conférence intergouvernementale sur la réforme institutionnelle de l'Union européenne.

M. Fischer a d'ores et déjà exposé la position de principe du gouvernement fédéral lors de la session d'ouverture, le 14 février 2000. Celle-ci est résumée dans le document que je vous transmets en annexe à la présente lettre.

Je vous serais reconnaissant de bien vouloir diffuser la position allemande en tant que document de la conférence auprès des autres États membres.

(Formule de politesse)

(s.) G. PLEUGER

ANNEXE**DOCUMENT DE RÉFLEXION EN VUE DE LA CONFÉRENCE
INTERGOUVERNEMENTALE SUR LA RÉFORME INSTITUTIONNELLE**

Le Conseil européen réuni à Helsinki en décembre 1999 a pris des décisions traçant des perspectives d'avenir pour le processus d'élargissement et la réforme de l'Union européenne. Le processus d'élargissement y a sensiblement gagné en dynamisme. Le prochain élargissement modifiera d'une manière décisive l'étendue géographique de l'UE et sa place dans le monde. L'adhésion de nouveaux États membres, notamment d'États de l'Europe centrale et orientale, marquera une nouvelle victoire sur l'ancienne division de l'Europe et nous rapprochera de l'objectif d'une vaste intégration européenne. Cependant, l'Union élargie ne peut se montrer à la hauteur de ses tâches et des attentes qu'elle suscite que moyennant un approfondissement simultané du processus d'intégration, qui doit aussi être poursuivi et intensifié dans le nouveau contexte dans lequel il s'inscrit. Le grand défi des années à venir sera de réussir à trouver le juste équilibre entre élargissement et approfondissement de l'UE.

Afin de préserver la capacité fonctionnelle de l'Union élargie, il convient d'adapter et de modifier dans une large mesure le cadre institutionnel de l'UE. Il ne sera pas possible, lors du prochain élargissement, de maintenir les structures institutionnelles qui ont été mises en place pour la CEE lorsqu'elle comptait six États membres.

Le Conseil européen d'Helsinki a souligné que, pour que l'Union soit en mesure d'accueillir de nouveaux membres d'ici la fin de 2002, la Conférence intergouvernementale devait arrêter, avant la fin de l'année 2000, les modifications à apporter aux traités. Le délai imparti pour les travaux sur la réforme est donc extrêmement court. Conscient de cet état de choses, le Conseil européen a clairement délimité les questions sur lesquelles doivent principalement porter les travaux de la Conférence intergouvernementale. Il s'agit en premier lieu des trois questions sur lesquelles, à l'issue de la précédente Conférence intergouvernementale, le Conseil européen d'Amsterdam n'est pas parvenu à se mettre d'accord ou à dégager un accord assez large, à savoir :

- la taille et la composition de la Commission européenne,
- la pondération des voix au sein du Conseil,
- l'extension éventuelle du vote à la majorité qualifiée au sein du Conseil.

À cela viennent s'ajouter d'autres modifications qu'il faudra apporter aux traités à propos des institutions européennes, en liaison avec les questions précitées et dans le cadre de la mise en œuvre du traité d'Amsterdam. Par ailleurs, la présidence portugaise pourra éventuellement proposer au Conseil européen, lors de sa réunion de Feira, l'inscription d'autres points à l'ordre du jour de la conférence.

I. Mandat de la Conférence intergouvernementale

Pour sa part, le gouvernement fédéral souscrit sans réserve à l'objectif qui prévoit que la Conférence intergouvernementale devra achever ses travaux d'ici la fin de 2000. L'UE doit en tout état de cause respecter cet objectif si elle veut maintenir la dynamique du processus d'élargissement. Il faut compter que la ratification des modifications que la Conférence intergouvernementale aura décidé d'apporter aux traités prendra environ deux ans. Si la clôture de la Conférence intergouvernementale devait être différée, les négociations d'adhésion pourraient s'en trouver retardées.

Par conséquent, la Conférence intergouvernementale devrait, conformément aux conclusions du Conseil européen d'Helsinki, se concentrer sur les questions qui doivent impérativement être réglées.

Dans la perspective du **rapport que la présidence portugaise doit établir** sur les progrès réalisés par la conférence, le gouvernement fédéral estime que, outre les trois questions non résolues à Amsterdam, la Conférence intergouvernementale devrait **examiner** les **questions suivantes** :

- **responsabilité individuelle des membres de la Commission** ;
- **composition et méthodes de travail de la Cour de justice** ;
- éventuelles **questions institutionnelles liées à la politique européenne commune en matière de sécurité et de défense**, compte tenu du rapport de la présidence portugaise au Conseil européen de Feira ;
- **coopération renforcée** : il s'agit d'une question importante, liée aux débats sur l'extension du vote à la majorité qualifiée (le déclenchement ne serait plus subordonné à une décision à l'unanimité) et sur la politique extérieure, de sécurité et de défense (possibilité d'instaurer une coopération renforcée dans le cadre du deuxième pilier).

Au cas où un consensus se dégagerait parmi les États membres pour aborder également d'**autres questions institutionnelles**, ayant trait par exemple au Parlement européen, à la Cour des comptes, au Comité économique et social et/ou au Comité des régions, les débats devraient se **concentrer sur les aspects importants au regard de l'élargissement**.

La présente Conférence intergouvernementale n'est pas le cadre approprié pour lancer des réformes plus ambitieuses, mais on pourrait en délimiter les contours en vue d'un examen ultérieur, dans un délai clairement défini.

II. Questions principales

La taille de la Commission ne peut plus s'accroître lors du prochain élargissement comme elle l'a fait jusqu'ici. Les 20 membres qui la composent actuellement constitue une limite au-delà de laquelle l'efficacité des travaux de la Commission commencerait à être nettement compromise. Aujourd'hui déjà, la répartition adéquate des compétences au sein de la Commission pose de sérieux problèmes.

La solution passe essentiellement par deux options :

1. soit la Conférence intergouvernementale fixe un plafond, qui ne peut pas être dépassé même si le nombre d'États membres est plus élevé que prévu (par exemple, 20) ;
2. soit la Conférence intergouvernementale fixe la règle "un commissaire par État membre" pour tous les élargissements à venir.

Pour préserver la capacité de travail et l'efficacité de la Commission, le gouvernement fédéral préconise de fixer un plafond, ce qui garantirait la capacité d'action de la Commission en toutes circonstances.

Pour qu'elle accepte de renoncer à son second commissaire comme le suppose cette option, l'Allemagne exige qu'une solution satisfaisante soit trouvée sur d'autres questions, et notamment en ce qui concerne la pondération des voix.

Si la seconde option était retenue, il faudrait insérer dans le traité des critères et des conditions applicables à la structure interne de la Commission, par exemple renforcer la position de son président ou, dans le cadre d'une solution globale, augmenter le nombre de vice-présidents en leur donnant des compétences élargies en matière de coordination.

Révision de la pondération des voix

Au fil des élargissements successifs, l'équilibre entre les différents États membres s'est modifié en faveur des petits États membres qui sont proportionnellement devenus beaucoup plus nombreux. Cette tendance s'accusera encore nettement avec les prochains élargissements. La majorité qualifiée des voix pondérées représente une proportion toujours plus faible de l'ensemble de la population de l'UE. Si les choses restent en l'état, il est difficilement concevable qu'une faible majorité de la population suffise pour légitimer, dans l'UE, des décisions qui ont une portée considérable et produisent leurs effets dans tous les États membres, et à l'égard de tous les citoyens.

Par conséquent, toute révision de la pondération des voix doit viser à assurer un équilibre plus représentatif entre les États membres de façon que le seuil minimum de population pour la majorité qualifiée reste d'environ 60 %.

Selon l'Allemagne, il existe deux options pour résoudre les problèmes susmentionnés : soit une nouvelle pondération des voix, soit un système de "double majorité" (la pondération actuelle est maintenue, assortie d'une exigence selon laquelle les États membres votant pour une proposition doivent représenter un certain pourcentage de la population, par exemple 60 %). L'objectif du gouvernement fédéral est de mettre en place une formule reflétant mieux les différences démographiques qui existent entre les États membres.

Extension du vote à la majorité qualifiée

Déjà lors de la Conférence intergouvernementale de 1997, l'extension du vote à la majorité qualifiée était un objectif déclaré du gouvernement fédéral. L'acceptation d'une application aussi large que possible de ce principe est un élément déterminant pour le maintien de la capacité d'action d'une Union élargie. Il importe de réaliser des progrès réels sur ce point. Pour aller au-delà des avancées du traité d'Amsterdam, le gouvernement fédéral a donc adopté une nouvelle approche, en vertu de laquelle, en principe, toutes les décisions pour lesquelles l'unanimité est actuellement requise devraient être acquises à la majorité qualifiée. Les exceptions à cette règle sont déterminées en fonction d'une série de critères concrets.

Les critères ci-après s'appliqueraient pour les exceptions en question :

- décisions soumises à la ratification des États membres : il ne faut guère attendre d'un État membre qu'il parvienne à imposer, lors de la procédure législative nationale, une décision sur laquelle il a été mis en minorité ;
- décisions de nature constitutionnelle qui ne constituent pas une modification du traité, par exemple, les questions institutionnelles ou les décisions supposant un transfert de compétence conformément à l'article 308 du traité CE ;
- décisions pour lesquelles le passage à la majorité qualifiée constituerait un recul en termes d'intégration ou d'acquis communautaire ;
- décisions concernant la politique militaire et la défense.

En principe, tout article prévoyant actuellement l'unanimité ne maintiendrait cette exigence que si un examen rigoureux fait apparaître qu'il répond à l'un des critères ci-dessus.

Par ailleurs, diverses solutions peuvent également être envisagées pour le passage à la majorité qualifiée (par exemple, maintien de l'unanimité pour les domaines "particulièrement sensibles", passage à la majorité qualifiée pour les domaines "moins sensibles"). Le gouvernement fédéral ne marquera son accord définitif sur l'extension du vote à la majorité qualifiée que si des solutions satisfaisantes sont trouvées pour d'autres questions abordées par la Conférence intergouvernementale (par exemple, en ce qui concerne la pondération des voix). En outre, il y a lieu de tenir compte d'éventuelles corrélations avec le cadre institutionnel.

III. Autres questions

Responsabilité individuelle des membres de la Commission

Jusqu'ici, le traité ne prévoit pas expressément la responsabilité individuelle des membres de la Commission. La crise institutionnelle liée à la démission de la Commission en mars 1999 a mis cette lacune en évidence. En liaison avec l'examen de la composition de la Commission, la Conférence intergouvernementale devrait envisager d'insérer dans le traité des dispositions sur la question, eu égard au triangle institutionnel constitué par la Commission, le Parlement européen et le Conseil.

Composition et méthodes de travail de la Cour de justice

Les tâches de la Cour de justice et du Tribunal de première instance n'ont cessé de s'alourdir en raison de l'élargissement des compétences de l'Union européenne (traité d'Amsterdam, UEM, reconnaissance de la compétence de la Cour de justice dans les accords conclus dans le cadre du troisième pilier). Leur charge de travail s'est accrue en proportion. Dès à présent, et en dépit d'une rationalisation des méthodes de travail, les procédures sont exagérément longues, ce qui, en fin de compte, porte atteinte à la fonction de gardienne du droit et à la coopération avec les juridictions nationales. Avec l'élargissement, la fonction juridictionnelle communautaire devra s'exercer dans un cadre encore plus vaste, ce qui se répercutera aussi sur la taille de la Cour de justice. Une réforme s'impose de toute urgence, tant du point de vue des procédures que concernant des questions plus fondamentales. Le gouvernement fédéral préconise donc que la Conférence intergouvernementale examine les méthodes de travail et la composition de la Cour de justice dans l'optique de l'efficacité de la jurisprudence.

Éventuelles questions institutionnelles liées à la politique européenne commune en matière de sécurité et de défense (PECS)

À Helsinki, le Conseil européen a pris une série de décisions importantes pour le développement de la politique européenne en matière de sécurité et de défense. La présidence portugaise a été invitée à présenter au Conseil européen un rapport contenant notamment des éléments de réponse à la question de savoir si une modification des traités est jugée nécessaire ou non. À la lumière de ce rapport, il faudra déterminer dans quelle mesure la Conférence intergouvernementale devra, elle aussi se saisir de cette question.

Coopération renforcée/Flexibilité

Le traité d'Amsterdam contient des dispositions sur la coopération renforcée (aussi appelée "flexibilité"). En vertu de ces dispositions, les États membres qui le souhaitent et en sont capables peuvent approfondir l'intégration européenne plus rapidement que les autres. La coopération renforcée doit tendre à aller de l'avant, ne peut affecter l'acquis communautaire et ne peut entraîner de distorsions de concurrence dans le marché intérieur. Elle doit viser à favoriser la réalisation des objectifs de l'Union et respecter les principes des traités et le cadre institutionnel unique de l'Union.

La possibilité de recourir à la coopération renforcée doit être accrue à l'avenir, dans la perspective du prochain élargissement de l'Union. Cela suppose aussi que, en tant que de besoin, la coopération renforcée puisse être instaurée par une décision à la majorité qualifiée. La Conférence intergouvernementale devrait remplacer le "droit de veto" dont disposent les États membres par une formule permettant à une réelle décision à la majorité.

Par ailleurs, la Conférence intergouvernementale devrait examiner dans quelle mesure une telle flexibilité pourrait s'avérer nécessaire également dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune.
