

Positions de principe de l'Autriche pour la CIG sur les questions institutionnelles (10 février 2000)

Légende: Le 10 février 2000, la représentation permanente de l'Autriche transmet à Javier Solana, secrétaire général du Conseil/haut représentant pour la Politique étrangère et de sécurité commune, les positions de principe du gouvernement fédéral autrichien pour la Conférence intergouvernementale sur les questions institutionnelles.

Source: Conférence des représentants des gouvernements des États membres. Lettre – Positions de principe de l'Autriche , CONFER 4712/00) . Bruxelles: 15.02.2000. 9 p.

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/cig2000/FR/04712f0.pdf.

Copyright: (c) Union européenne, 1995-2013

URL:

http://www.cvce.eu/obj/positions_de_principe_de_l_autriche_pour_la_cig_sur_les_questions_institutionnelles_10_fevrier_2000-fr-7fc9caea-a9ec-4b8f-abb-5bc1cb9579ef.html

Date de dernière mise à jour: 19/12/2013

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

**Bruxelles, le 15 février 2000 (21.02)
(OR. d)**

CONFER 4712/00

LIMITE

LETTRE

de : la représentation permanente de l'Autriche, signée par M. Gregor WOSCHNAGG,
ambassadeur

en date du : 10 février 2000

à : M. Javier SOLANA, Secrétaire général/Haut représentant

Objet : Positions de principe de l'Autriche

Monsieur,

Veillez trouver ci-joint les positions de principe arrêtées par le gouvernement fédéral autrichien pour la Conférence intergouvernementale sur les questions institutionnelles, que je vous prie de bien vouloir diffuser en tant que document de conférence.

(formule de politesse)

(s.) Gregor WOSCHNAGG
(ambassadeur)

Annexe

Conférence intergouvernementale sur les
questions institutionnelles

Positions de principe de l'Autriche

Considérations de base concernant la Conférence intergouvernementale

Dans les années à venir, l'élargissement de l'Union européenne, qui absorbera les États d'Europe centrale et orientale ainsi que Chypre et Malte, constituera pour celle-ci l'un des plus grands défis qu'elle ait eu à relever. Les décisions prises par le Conseil européen d'Helsinki ont marqué le début d'une nouvelle phase du processus d'élargissement. À compter du mois de février 2000, l'Union européenne des Quinze mènera des négociations d'adhésion avec douze États au total. Vu que le nombre de membres doublera dans les années à venir et que l'hétérogénéité de l'Union s'en trouvera accrue, il convient donc de garantir pour l'avenir sa capacité d'action et son fonctionnement.

Après le succès des négociations de l'Agenda 2000, c'est à présent dans le domaine institutionnel que l'Union européenne doit créer les conditions d'un élargissement réussi. La réforme de la composition et du fonctionnement des institutions de l'Union est indispensable. Tous les États membres sont désormais invités à faire preuve de la volonté politique nécessaire pour pouvoir garantir à l'avenir le fonctionnement des institutions communautaires et l'efficacité de l'Union.

Ces considérations avaient déjà déterminé les missions assignées à la Conférence intergouvernementale de 1996, qui a permis de réaliser des progrès importants dans le domaine des réformes institutionnelles, entre autres l'extension de la codécision avec le Parlement européen, la rationalisation des procédures législatives et la réduction de leur nombre, le renforcement du président de la Commission et la revalorisation du Comité des régions. Pourtant, au cours des négociations qui ont débouché sur le traité d'Amsterdam, il n'a pas été possible de dégager d'accord sur les questions institutionnelles fondamentales. À présent, il est d'autant plus urgent de régler ces questions si l'on veut faire en sorte que l'Union européenne soit prête pour l'élargissement.

Lors du Conseil européen d'Amsterdam, qui a eu lieu en juin 1997, il a dès lors été décidé que les questions institutionnelles restées sans solution à la Conférence intergouvernementale de 1996 seraient à nouveau abordées avant que l'élargissement n'ait lieu. À cet égard, le "Protocole sur les institutions dans la perspective de l'élargissement de l'Union européenne", annexé au traité d'Amsterdam, établit une distinction entre un élargissement comportant jusqu'à cinq nouveaux États membres et un élargissement dans le cadre duquel le nombre d'États membres devient supérieur à vingt. Alors que, dans le premier cas, seule une réforme de la composition de la Commission européenne et de la pondération des voix au sein du Conseil est envisagée, dans le second, la composition et le fonctionnement des institutions doivent faire l'objet d'un examen complet.

Compte tenu de la dynamique du processus d'élargissement, l'Autriche, de même que la majorité des États membres, part du principe que la distinction établie dans ledit protocole est dépassée. C'est donc dès la prochaine Conférence intergouvernementale que l'Union devra procéder à un examen vaste et approfondi des questions institutionnelles afin de se préparer correctement à l'élargissement.

S'appuyant sur les conclusions des Conseils européens de Vienne et de Cologne, le Conseil européen réuni à Helsinki les 10 et 11 décembre 1999 en a tenu compte et a décidé que la Conférence intergouvernementale examinerait les questions institutionnelles suivantes :

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

Même si la liste des thèmes qui seront abordés lors de la Conférence intergouvernementale n'est pas pour autant établie dans ses moindres détails, il est essentiel aux yeux de l'Autriche que les quatre domaines cités aient le même poids et qu'il en soit débattu sous une forme appropriée dans le cadre des négociations sur les traités. À cet égard, une grande importance est également accordée au fait que la présidence portugaise proposera, le cas échéant, au Conseil européen d'autres thèmes à inscrire à l'ordre du jour de la Conférence. Comme elle l'a fait jusqu'à présent, l'Autriche plaidera en faveur de réformes substantielles.

L'Autriche estime que ceci n'est pas en contradiction avec le délai limité que le Conseil européen s'est fixé pour les négociations. La Conférence devrait, avant le mois de décembre 2000, avoir achevé ses travaux et être parvenue à un accord sur les modifications des traités nécessaires. Ainsi, une fois les procédures de ratification nationale achevées, l'Union devrait être en mesure d'accueillir les premiers nouveaux États membres à partir de la fin de 2002, dès que ceux-ci auront montré qu'ils sont capables d'assumer les obligations de l'adhésion et que les négociations auront été menées à bonne fin.

Fidèle à la position de principe adoptée par le gouvernement fédéral pour la Conférence intergouvernementale de 1996, l'Autriche s'inspirera lors des prochaines négociations des considérations de base suivantes.

- Des institutions au fonctionnement efficace et transparent ainsi que des processus de décision clairs au sein de l'UE renforcent la confiance que les citoyennes et les citoyens ont dans l'Union et ses institutions et permettent d'être plus proche du citoyen.
- Vu son intérêt à ce que l'Union soit en mesure d'agir et d'assumer sa responsabilité en matière de stabilité paneuropéenne, l'Autriche est favorable à une consolidation des structures institutionnelles de l'Union européenne et s'opposera résolument à un affaiblissement du niveau d'intégration atteint. Le principal objectif de la prochaine Conférence intergouvernementale sera de créer les conditions nécessaires pour assurer, également dans l'Union élargie, le fonctionnement et l'efficacité des institutions européennes.
- Pour ce qui est de la prise en compte de la taille de la population, l'Autriche partage naturellement les intérêts des États membres de petite taille ou de taille moyenne. Les possibilités qui sont offertes à ces pays de participer et de défendre leurs propres intérêts dans la structure institutionnelle de l'Union européenne constituent pour l'Autriche une caractéristique indispensable de l'intégration européenne.

- La prochaine Conférence intergouvernementale devrait concentrer ses efforts sur la tâche principale qui lui est assignée, à savoir préparer les institutions de l'Union au prochain élargissement. Les domaines de compétence communautaires ne font pas l'objet des négociations. Les travaux menés parallèlement à la Conférence intergouvernementale sur la politique européenne en matière de sécurité et de défense ainsi que sur la Charte des droits fondamentaux de l'Union pourraient nécessiter des modifications des traités, dont la Conférence intergouvernementale pourrait ensuite être saisie.

1. Taille et composition de la Commission européenne

En tant qu'État membre de petite taille, l'Autriche a un intérêt particulier à ce que la Commission demeure une institution forte et indépendante. Celle-ci doit continuer d'être en mesure d'assumer avec efficacité et avec la plus grande objectivité possible ses trois fonctions fondamentales, à savoir : promouvoir l'intérêt communautaire, exercer le monopole de l'initiative et être le garant du droit communautaire. Avec l'élargissement de l'Union européenne, le rôle décisif qui revient à la Commission en tant que "moteur" de l'intégration européenne gagnera encore considérablement en importance.

Compte tenu du rôle important que joue la Commission dans le processus d'intégration, il ne saurait être question pour l'Autriche, de remettre en cause le droit qu'a chaque État membre de désigner au moins un membre de la Commission. L'Autriche estime que ce droit de nomination constitue un aspect fondamental de la crédibilité et de la légitimité de la Commission, qui doit être en mesure de conférer une cohérence générale à ses propositions et de tenir compte d'aspirations et d'intérêts divergents.

Pour la prochaine Conférence intergouvernementale, on pourrait trouver une solution inspirée de l'approche esquissée dans le "Protocole sur les institutions dans la perspective de l'élargissement de l'Union européenne" annexé au traité d'Amsterdam. D'après ce protocole, les cinq plus grands États membres (Allemagne, France, Royaume-Uni, Italie et Espagne) pourraient renoncer, dans certaines circonstances, à leur droit de désigner un deuxième membre de la Commission.

Alors qu'il est tout à fait opportun, compte tenu des liens croissants entre les domaines de compétence, de confier dans certains cas des missions de coordination particulières à certains membres, l'Autriche s'oppose à l'idée de créer des "commissaires de second ordre". Le caractère collégial de la Commission et l'égalité en termes de statut et de droits de tous ses membres disposant d'un siège et d'une voix au sein du Collège doivent être préservés.

En définitive, la taille de la Commission n'est pourtant pas le facteur déterminant de son fonctionnement. Même une Commission comptant plus de vingt membres peut fonctionner efficacement. Ce qui importe, ce sont plutôt les réformes de nature administrative, comme par exemple la réorganisation des services, la réforme de la gestion du personnel et du contrôle financier. Néanmoins, ces réformes, qui ont déjà été engagées par la Commission, ne seront probablement pas traitées par la Conférence intergouvernementale puisqu'elles ne nécessitent pas de modification des traités.

2. Pondération des voix au sein du Conseil

Comme pour tous les élargissements précédents, lors de l'adhésion à l'Union européenne de l'Autriche, de la Suède et de la Finlande, on a simplement procédé à une adaptation arithmétique de la pondération de voix au sein du Conseil. À cet égard, lors de l'attribution des voix, on a tenu compte de la taille de la population de chacun des nouveaux États membres, ainsi que de l'équilibre entre les grands et les petits États membres. Le seuil à atteindre pour obtenir la majorité qualifiée est resté inchangé, à savoir légèrement supérieur à 71 % des voix. Étant donné que, parmi les États avec lesquels des négociations d'adhésion sont en cours ou débiteront bientôt, tous, à part la Pologne et la Roumanie, appartiendront au groupe des États membres de petite taille de l'UE, on peut s'attendre à ce que la pondération des voix au sein du Conseil favorise encore un peu plus ce groupe. Aussi, divers États membres estiment-ils qu'une adaptation de la pondération des voix au sein du Conseil est nécessaire.

Les considérations de l'Autriche sur la pondération des voix prennent une fois encore pour point de départ le "Protocole sur les institutions dans la perspective de l'élargissement de l'Union européenne" annexé au traité d'Amsterdam. En d'autres termes, dans l'hypothèse où les cinq plus grands États membres de l'UE renonceraient à leur droit de désigner un deuxième membre de la Commission, l'Autriche est disposée à envisager une adaptation de la pondération des voix au sein du Conseil.

Cependant, pour que l'Autriche donne son accord, il ne s'agira pas que l'adoption d'un nouveau système puisse déboucher sur une perte d'influence importante pour les États de petite taille. Seule est envisageable une adaptation modérée qui ne remette pas en question leur position de force relative dans le processus de décision de l'UE.

Une éventuelle adaptation de la pondération des voix devrait en tout état de cause se faire selon des critères objectifs et clairs qui soient aisément compréhensibles pour l'opinion publique européenne. Il importe également que soient arrêtées lors de la Conférence intergouvernementale des règles qui constituent une solution durable et ne doivent pas être renégociées à chaque élargissement. Un éventuel nouveau modèle de pondération des voix ne devrait en tout cas être mis en œuvre qu'au moment de l'élargissement.

L'Autriche évaluera tous les systèmes proposés à l'aune de ces critères. Il convient de trouver un modèle qui garantisse un équilibre entre la nécessité de conférer aux États membres de petite taille de larges possibilités de participation dans un souci d'intégration et la nécessité de prendre en compte la taille de la population dans un souci de démocratie.

Actuellement, seuls les États qui représentent environ 60 % au moins de la population de l'Union peuvent obtenir une majorité qualifiée. L'Autriche estime que des dispositions pourraient être prises pour que, dans l'Union élargie, la minorité ne puisse surpasser en nombre de voix la majorité de la population.

En tout état de cause, les modalités de vote ne devraient pas être modifiées au détriment de l'efficacité du processus décisionnel au sein du Conseil. Par conséquent, le seuil actuel de la majorité qualifiée (71,26 % des voix) ne devrait pas être rehaussé, ni la

minorité de blocage abaissée.

3. Extension du vote à la majorité qualifiée au sein du Conseil

La réforme prochaine des institutions a pour principal objectif de garantir le fonctionnement des institutions européennes ainsi que l'efficacité du processus de décision dans l'Union élargie. Dans les domaines où l'unanimité est requise, l'augmentation du nombre d'États membres entraîne un accroissement du risque de blocage. Ce qui reviendrait à une diminution significative de la capacité d'action de l'Union. En outre, l'expérience montre que la possibilité de prendre des décisions à la majorité favorise à elle seule le consensus et le compromis et dynamise par là même le processus de décision. Ainsi, en pratique, il est rare que l'on procède réellement au vote, étant donné que la plupart des décisions sont prises par voie de consensus. Enfin, la suppression de l'exigence d'unanimité dans un nombre de domaines croissant ainsi que le passage à la décision à la majorité qualifiée réduisent le risque de groupements non objectifs lors des votes.

Sous cet aspect, l'Autriche est en principe favorable à une extension des décisions à la majorité et sera donc fidèle à l'attitude favorable à l'intégration qu'elle avait adoptée lors de la dernière Conférence intergouvernementale. Sur ce point, le résultat de la Conférence intergouvernementale sur le traité d'Amsterdam n'a pas été satisfaisant. Les traités comportent toujours un nombre considérable de dispositions qui prévoient des décisions à l'unanimité. Par conséquent, comme lors de la dernière Conférence intergouvernementale, l'Autriche est d'avis que les dispositions des traités qui prévoient toujours l'unanimité doivent être limitées au minimum dans la perspective de l'élargissement. Aux yeux de l'Autriche, il est primordial de progresser sur cette question pour que la réforme des institutions soit un succès.

Pour ce qui est des domaines dans lesquels la règle de l'unanimité doit continuer de prévaloir, il est souhaitable de fixer des critères clairs et objectifs. À cet égard, on peut, par exemple, penser aux actes juridiques à caractère constitutionnel, aux actes juridiques qui nécessitent une ratification nationale, aux exceptions aux principes du marché intérieur, ainsi qu'aux décisions relatives aux ressources propres. En outre, il nous semble que, dans certains cas particulièrement délicats, relevant par exemple des domaines des ressources en eau, de l'aménagement du territoire, de l'utilisation des sols et du choix des sources d'énergie, ainsi que d'autres domaines à préciser, l'unanimité est nécessaire.

4. Autres thèmes à aborder lors de la Conférence intergouvernementale

L'objectif de la Conférence intergouvernementale est de préparer l'Union au prochain élargissement et de faire en sorte que les institutions de l'UE puissent fonctionner efficacement à l'avenir. Cependant, compte tenu de l'ampleur du projet d'élargissement, la Conférence intergouvernementale ne pourra remplir cette mission que si l'on opte pour une réforme globale des institutions. Une limitation des thèmes abordés lors de la Conférence intergouvernementale aux seules questions qui n'ont pu être résolues à Amsterdam, à savoir la composition de la Commission,

la pondération des voix au sein du Conseil et l'extension des décisions à la majorité, ne permettrait certainement pas de relever ce défi et déboucherait selon toute vraisemblance sur la nécessité de procéder à de nouvelles réformes des institutions avant même l'élargissement.

C'est pourquoi l'Autriche a plaidé depuis le début en faveur d'une réforme substantielle et la plus vaste possible, qui permette de donner une réponse appropriée aux désirs de réforme actuels. L'Autriche estime que la question de l'ampleur du mandat de la Conférence intergouvernementale revêt une importance capitale si l'on veut mener à bonne fin le processus de réforme. À cet égard, il convient de garder présent à l'esprit que le résultat global de la réforme doit être acceptable et compréhensible pour l'opinion publique européenne. En outre, une réforme globale offre également une marge de manœuvre accrue dans le cadre des négociations.

Conformément aux résultats du Conseil européen d'Helsinki, la Conférence intergouvernementale examinera également 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". La présidence portugaise fera rapport au Conseil européen sur les progrès réalisés par la conférence et pourra proposer l'inscription d'autres points à son ordre du jour.

L'Autriche estime que les thèmes ci-après devraient en tout état de cause entrer dans le cadre des négociations.

- Responsabilité individuelle des membres de la Commission.
La crise interinstitutionnelle causée par la démission de l'ensemble de la Commission au mois de mars 1999 a mis en évidence quelques-unes des failles essentielles des traités, notamment en ce qui concerne la responsabilité individuelle des membres de la Commission. Cette question devrait donc en tout état de cause être traitée dans le cadre de la Conférence intergouvernementale. À cet égard, on pourrait envisager d'ancrer dans les traités le droit du président de la Commission européenne de relever de leurs fonctions des membres isolés de la Commission.
- Codécision du Parlement européen.
Le Parlement européen s'est vu considérablement renforcé par le traité d'Amsterdam et assume actuellement dans une large mesure un rôle de colégislateur de la Communauté. Sur la base des progrès réalisés à Amsterdam, il s'agit à présent de compléter et de consolider ses compétences. Ainsi, en liaison avec l'extension des décisions à la majorité au sein du Conseil envisagée dans le cadre de la Conférence intergouvernementale, se pose la question de la possibilité de la participation du Parlement européen à ces décisions. L'Autriche estime que, dans les domaines où l'on passe à la majorité qualifiée, la procédure de codécision devrait en principe être appliquée. Dans le domaine de l'Union économique et monétaire, seul domaine où subsiste la procédure de coopération, cette dernière pourrait être partiellement remplacée par la procédure de codécision.
- La Cour de justice des Communautés européennes.

L'Autriche estime que la position essentielle de gardienne du droit qu'occupe la Cour de justice des Communautés européennes dans le cadre de l'interprétation et de l'application du droit communautaire constitue une garantie essentielle du succès de l'intégration européenne. C'est pourquoi l'Autriche s'est félicitée de ce que le traité d'Amsterdam ait renforcé la position de la Cour de justice des Communautés européennes, dont les tâches se sont désormais multipliées, entre autres dans les domaines de l'immigration, de l'asile et des visas.

L'extension de la compétence de la Cour de justice des Communautés européennes dans le cadre du traité d'Amsterdam entraîne cependant un accroissement de sa charge de travail, qui devrait encore augmenter avec le prochain élargissement. C'est pourquoi les suggestions qui ont été présentées par la Cour de justice des Communautés européennes dans un document de réflexion devraient être soumises à un examen approfondi dans le cadre de la Conférence intergouvernementale. L'Autriche estime à cet égard qu'une réforme de la Cour de justice des Communautés européennes ne peut en aucun cas réduire la protection juridique à un niveau inférieur à celui qui est actuellement le sien dans l'Union.

- Réglementation du nombre de membres et répartition des sièges au sein des institutions de l'UE.

Dans la perspective de l'adhésion de nouveaux États membres, on pourrait, le cas échéant, examiner dans le cadre de cette Conférence intergouvernementale le nombre de membres et la répartition des sièges entre les États membres au sein des institutions européennes. En ce qui concerne le Parlement européen, dont le nombre de membres a été fixé dans le traité d'Amsterdam à un maximum de 700, se pose la question de la formule à utiliser pour répartir le nombre de députés entre les différents États membres.

Outre ces domaines, l'Autriche est en principe ouverte à d'autres réformes des institutions. Enfin, les travaux menés parallèlement à la Conférence intergouvernementale en ce qui concerne la politique européenne en matière de sécurité et de défense ainsi que la Charte des droits fondamentaux pourraient, en dernier ressort, nécessiter des modifications des traités. La Conférence intergouvernementale devrait dès lors demeurer ouverte à cette possibilité.