

GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

MINISTÈRE
DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

AIDE-MEMOIRE DU GOUVERNEMENT LUXEMBOURGEOIS
SUR LA CONFERENCE INTERGOUVERNEMENTALE

Introduction

La Conférence intergouvernementale (ci-après la CIG), dont les grands thèmes ont été arrêtés par le Conseil Européen réuni à Cologne en juin 99, a été lancée à Helsinki en décembre 99. Elle doit aboutir à un accord sur une série de changements du Traité au Conseil Européen de Nice, en décembre 2000. Le Gouvernement luxembourgeois considère qu'il est nécessaire de parvenir à un compromis acceptable pour tous les Etats membres, à la fois pour ne pas retarder le processus d'élargissement et pour documenter la capacité de décision de l'Union.

Le Gouvernement luxembourgeois avait déjà, dans un aide-mémoire du mois de novembre 99, défini ses positions sur l'ensemble des sujets susceptibles de faire l'objet des négociations. En décembre 99, il a publié, conjointement avec ses partenaires belge et néerlandais, un Mémoire BENELUX concernant la CIG et les réformes institutionnelles. Un nouveau texte conjoint a été adopté le 29 septembre lors d'un Sommet BENELUX à La Haye.

Dans le présent aide-mémoire, le Gouvernement entend développer certaines de ses positions, en tenant compte des travaux en cours au sein de la CIG, et plus particulièrement des orientations qui se dégagent du rapport de la Présidence portugaise au Conseil Européen de Feira.

Le Gouvernement luxembourgeois attache une grande importance à un bon fonctionnement des Institutions après l'élargissement. Il est convaincu que la dynamique de l'intégration ne devra en aucune manière être remise en cause par l'adhésion de nouveaux Etats membres, qui marquera une étape d'une grande portée historique. Ces pays ont intérêt à adhérer à une Union qui fonctionne, tout comme nous voulons maintenir la capacité de décision de cette Union élargie. Cette CIG doit à cet égard mieux préparer l'Union à l'élargissement. Elle ne doit pourtant pas, sous prétexte de l'élargissement, remettre en cause les principes et les équilibres fondamentaux qui ont contribué à la réussite du projet européen.

Le Gouvernement luxembourgeois suit également avec intérêt l'ouverture d'un débat sur l'avenir de l'Union. Les différentes contributions ont le mérite d'inciter à une réflexion plus approfondie sur des initiatives postérieures à cette CIG. Il reste en même temps convaincu que la méthode communautaire et les grands principes qui ont jusqu'à présent déterminé le fonctionnement des Institutions ne sont nullement dépassés.

Le Gouvernement luxembourgeois est également prêt à réfléchir après cette CIG à une simplification des Traités, dans le sens d'une plus grande lisibilité et d'une meilleure transparence.

Entre-temps les travaux de la Convention en charge d'élaborer une Charte européenne des droits fondamentaux ont été finalisés. Le Gouvernement luxembourgeois conçoit le projet de Charte comme une déclaration de nature politique. En effet, à ce stade, elle devrait donner une plus grande visibilité aux droits dont bénéficient les citoyens à l'égard des institutions et organes de l'Union Européenne et des Etats membres lorsque ceux-ci mettent en œuvre le droit communautaire. Compte tenu de certains problèmes juridiques qui restent

ouverts, le Gouvernement considère qu'à ce stade une intégration de la Charte des droits fondamentaux dans les Traités, en lui conférant ainsi un caractère juridictionnel, n'est pas envisageable. En attendant une solution ultérieure à cet égard, il pourrait accepter une référence à la Charte à l'article 6 du Traité sur l'Union Européenne, comme c'est le cas pour la Convention européenne des droits de l'homme.

Le Luxembourg s'est prononcé en faveur d'un amendement à l'article 7 en y introduisant un mécanisme d'alerte et de surveillance en cas de menace dans un Etat membre d'une violation des principes énoncés à l'article 6 §1. Ce mécanisme doit toutefois préserver les droits de la défense de l'Etat concerné.

1. Taille et composition de la Commission

Une très large majorité d'Etats membres insistent, à l'instar de notre pays, sur le principe que la Commission devra comprendre, même après l'élargissement, un ressortissant de chaque Etat membre. Ce principe détermine la légitimité d'une Institution appelée à représenter l'intérêt commun. L'efficacité de la Commission et l'acceptabilité de ses décisions et de ses propositions, notamment dans le cadre de ses pouvoirs de gestion et d'exécution, ainsi que de son monopole d'initiative, ne peuvent être séparés de sa légitimité auprès des citoyens de tous les Etats membres.

Le Gouvernement reste très attaché au caractère collégial de la Commission. Chaque Commissaire doit disposer d'un droit de vote au sein du Collège, qui devra continuer à décider à la majorité simple. Pour cette même raison, le Luxembourg se prononce contre toute hiérarchisation entre Commissaires.

Le Gouvernement luxembourgeois est en revanche favorable à une organisation

plus efficace de la Commission. Celle-ci ne doit en aucun cas être inscrite dans le Traité, ce qui enfermerait l'institution dans un carcan qui ne lui permettrait pas de répondre aux tâches nouvelles. Il faut laisser au Président, dont le rôle doit être renforcé, une large latitude pour organiser la Commission de la manière la plus efficace et la plus adaptée aux tâches prioritaires à accomplir. Le Luxembourg soutient par ailleurs l'idée selon laquelle le Président, tout en respectant l'égalité des Etats et se basant sur les compétences des membres de la Commission, attribue les portefeuilles et peut les changer en cours de mandat. Il se prononce également en faveur de la possibilité pour le Président de demander, pour des raisons valables, la démission d'un Commissaire. Très attaché au rôle de la Commission dans le fonctionnement institutionnel de l'Union, le Luxembourg veut préserver les équilibres dans le triangle institutionnel composé par le Conseil, la Commission et le Parlement Européen. Il rejette toute mise sous tutelle de la Commission et considère que tout arrangement entre Institutions doit obligatoirement être conclu par les trois Institutions intervenant dans le processus décisionnel.

2. Pondération des voix

Le Luxembourg reconnaît que le Protocole sur les Institutions annexé au Traité d'Amsterdam vise à compenser la perte, pour les Etats membres concernés, de la possibilité de nommer un deuxième Commissaire par une repondération des voix ou le recours à un système de double majorité.

Toutefois, en ce qui concerne l'envergure d'une repondération, le Luxembourg rappelle que le processus décisionnel a connu des changements profonds depuis le début de la Communauté Européenne. En effet, le renforcement continu du rôle du P.E. qui, à l'origine, ne disposait que d'un pouvoir consultatif, a mené à l'accroissement du poids des représentants des peuples des Etats réunis dans la Communauté (cf. Article 189 TCE). Le Parlement participe aujourd'hui dans de nombreux domaines, à travers la codécision, sur un pied d'égalité, au processus décisionnel. Compte tenu de la composition du Parlement, le facteur

démographique est déjà, dans une large mesure, pris en compte.

D'autre part, le critère démographique ne peut être l'unique aune à laquelle se mesure la légitimité des décisions. L'Union Européenne est fondée sur une double légitimité, celle des Etats qui la composent et qui sont égaux en droits, et celle des peuples.

Afin de mieux refléter cette caractéristique fondamentale de l'Union Européenne, le Gouvernement luxembourgeois continue à exprimer sa nette préférence pour un système de double majorité. Dans ce système, chaque Etat membre disposera d'une voix et se verra en même temps accorder, en fonction de son poids démographique, une voix par million d'habitants (minimum 1 voix pour L et 83 pour D). Une décision sera acquise si elle recueille à la fois une majorité (simple ou qualifiée) du nombre des Etats membres et une majorité en termes de voix représentant les populations. Ce système est également proposé par la Commission, dans sa contribution à la CIG. Il aurait l'avantage de la simplicité, de la transparence et de la durabilité. Il n'y aurait nul besoin de l'adapter au fil des élargissements. Certes, d'autres modèles de double majorité sont envisageables, comme par exemple celui qui assortirait l'actuel système de pondération d'une clé de vérification en termes du nombre de la population. Le Luxembourg considère qu'après l'élargissement chaque décision devra à la fois représenter une majorité d'Etats et une majorité en termes de population.

En aucun cas un nouveau système de pondération ne devra marginaliser, dans les mécanismes décisionnels, les Etats membres moins peuplés au profit des grands Etats.

L'équilibre entre Etats membres et la pleine participation de tous aux processus décisionnels, comme leur présence équitable au niveau des Institutions devront rester la donnée fondamentale.

3. Extension du vote à la majorité qualifiée

L'extension de la majorité qualifiée, même dans une Union élargie, affecte le plus directement les possibilités de prise de décision et donc le fonctionnement de l'UE. C'est pourquoi le Gouvernement y est favorable, tout en voulant garder l'unanimité dans quelques domaines particulièrement sensibles qui, d'un côté, relèvent de la souveraineté des Parlements nationaux et, de l'autre côté, reflètent, telles que la fiscalité et la sécurité sociale, les réalités économiques et sociales profondes des Etats membres.

Pour ces raisons, le Gouvernement avait, dans son aide-mémoire de novembre 1999, préconisé une approche article par article, et il se félicite que ce soit cette méthode qui a été retenue pour les négociations au sein de la CIG.

Dès lors, le Luxembourg favorise une approche guidée par le principe suivant: tout ce qui est d'ordre strictement constitutionnel (modification des Traités, adhésion de nouveaux membres, aspects institutionnels) ou qui touche à la souveraineté des Parlements nationaux (par ex. ressources propres, fiscalité, certaines questions touchant aux systèmes de sécurité sociale, les opérations militaires) devrait être exclu de l'extension de la prise de décision à la majorité qualifiée. En revanche, le Gouvernement est favorable à la majorité qualifiée, notamment pour les mesures contre les discriminations (article 13 du TCE), de même que pour la grande majorité des dispositions en matière de visas, d'asile et d'immigration (Titre IV du TCE) ainsi que pour la politique commerciale commune (article 133 TCE). Il se prononce également pour une extension de la majorité qualifiée en matière de politique sociale, à l'exception des mesures qui affectent directement les systèmes de sécurité sociale.

Par ailleurs, le Luxembourg est disposé à étendre le champ d'application de la procédure de co-décision à tous les actes de nature législative où le Conseil décide à la majorité qualifiée.

4. Coopération renforcée

Dans son aide-mémoire de 1999, le Gouvernement s'était clairement prononcé en faveur de l'inclusion de la révision des mécanismes de coopération renforcée dans l'ordre du jour de la CIG. Le Conseil Européen, lors de la réunion de Santa Maria da Feira en juin dernier, a décidé que les travaux futurs de la Conférence devraient aussi couvrir les dispositions sur la coopération renforcée qui ont été introduites dans le Traité d'Amsterdam, tout en respectant les impératifs de cohérence et de solidarité dans une Union élargie.

Dans l'Europe élargie qui sera devenue plus diverse, la coopération renforcée doit en effet pouvoir permettre à un groupe de pays de rechercher une coopération plus poussée dans certains domaines en respectant le cadre institutionnel existant, c'est-à-dire en préservant le rôle, les procédures et l'unicité des Institutions communautaires ainsi que la cohérence du processus d'intégration. Cette flexibilité, qui doit maintenir la dynamique de l'intégration, ne doit mener ni à une Europe à la carte, ni affecter l'acquis communautaire. La coopération renforcée doit permettre à ceux qui le souhaitent et qui le peuvent de progresser sur la voie de l'intégration là où celle-ci s'avère nécessaire. Les coopérations renforcées doivent en tout état de cause être inclusives, c'est-à-dire rester ouvertes à ceux des Etats membres qui désirent la rejoindre à un stade ultérieur. Elles ne doivent pas porter atteinte aux droits, obligations et intérêts des Etats membres qui n'en font pas partie.

Le mécanisme introduit par le Traité d'Amsterdam, valable dans ses grandes lignes, doit être assoupli pour être pleinement opérationnel. Dès lors, le Luxembourg propose notamment d'abolir la possibilité de veto d'un Etat membre contre le lancement d'une coopération renforcée. Le rôle central attribué à la Commission, qui doit être pleinement préservé, constitue une garantie suffisante du respect des conditions relatives au déclenchement. Il conviendrait de fixer à huit le nombre d'Etats membres requis pour lancer une coopération renforcée, indépendamment du nombre de pays faisant partie de l'Union Européenne.

En ce qui concerne l'introduction des mécanismes de coopération renforcée dans le cadre du deuxième pilier, le Gouvernement avait déjà plaidé dans son précédent aide-mémoire en faveur d'une telle option. Il convient toutefois de préciser que dans le domaine de la politique étrangère l'unicité et la cohérence de celle-ci doivent être préservées. Les décisions qui définissent notamment les stratégies communes doivent être soutenues par l'ensemble des Etats membres pour des raisons de crédibilité de l'action extérieure de l'Union. Les possibilités actuelles permettant une abstention constructive sont donc suffisantes en ce qui concerne la définition des politiques communes. Les coopérations renforcées pourraient en revanche s'avérer d'une très grande utilité au stade de la mise en œuvre des politiques communes. Il est entendu que les coopérations renforcées doivent être ouvertes à tous les Etats membres et chacun doit avoir la possibilité de s'y joindre lorsqu'il en exprime le souhait. Tous les Etats membres doivent être tenus informés du déroulement des coopérations renforcées afin de leur permettre de participer utilement aux délibérations du Conseil qui, en vertu de la règle générale déjà applicable aux autres domaines, sont ouvertes à tous les Etats membres. Enfin, les coopérations renforcées ne sauraient légitimer la pratique des groupes de contacts qui nuisent à la cohérence de cette politique.

5. Le Parlement Européen

En ce qui concerne la répartition des sièges au Parlement au regard du plafond fixé par le Traité, le Gouvernement luxembourgeois maintient sa position exprimée dans l'aide-mémoire de novembre 1999. Tout critère de répartition à appliquer lors de l'élargissement doit continuer à garantir que toutes les forces politiques majeures d'un Etat membre soient dûment représentées au niveau du Parlement Européen, conformément à l'article 190, paragraphe 2, 2ème alinéa du Traité CE.

Le Gouvernement reste attaché à la représentation du peuple luxembourgeois par six Membres du Parlement Européen. Ce chiffre constitue le seuil minimal pour garantir un minimum de représentation et de participation au sein de l'Institution parlementaire de

l'Union Européenne. Le principe de représentation minimale devra également s'appliquer aux organes consultatifs, à savoir le CES et le Comité des Régions.

Le succès de la construction européenne ainsi que son acceptation par les peuples qui la constituent reposent sur la participation de tous les Etats membres dans la prise de décision. Or, la mise en pratique de ce principe s'est traduite dès les débuts par une certaine sur-représentation des petits pays. Ce choix délibéré des pères fondateurs n'a pas desservi les intérêts des grands, car la présence des plus petits dans les mécanismes de décision a contribué à la stabilité et au dynamisme de l'ensemble.

6. La Cour de Justice

La Cour de Justice est, avec la Commission, un des principaux garants de l'égalité des Etats membres. Le Luxembourg reste attaché à l'indépendance de cette Institution. Le principe selon lequel la Cour et le Tribunal seront chacun composé par un juge par Etat membre n'est plus véritablement contesté. Le Luxembourg se prononce en faveur de toute solution qui vise à garantir l'efficacité du système juridictionnel actuel après l'élargissement. Les travaux menés dans le cadre de la CIG sur la réforme de ce système et qui visent notamment à créer des instances juridictionnelles adjointes à l'actuel Tribunal de Première Instance (par exemple pour le contentieux de la fonction publique communautaire) ne posent pas de problème en ce qui concerne l'unicité du système judiciaire qui doit être maintenue à tout prix.

Tout en s'interrogeant sur l'utilité d'une multiplication des juridictions parallèles, le Gouvernement suit avec intérêt les discussions relatives à l'idée de créer une juridiction spécialisée compétente pour connaître du contentieux du futur brevet communautaire.

Le Gouvernement luxembourgeois considère que de nombreux problèmes

actuels des juridictions communautaires peuvent trouver une solution dans des aménagements ponctuels, comme une plus grande flexibilité accordée à la Cour ainsi que l'adoption du règlement de procédure à la majorité qualifiée.

7. La Politique de Sécurité et de Défense

Des avancées importantes sont en cours de réalisation sur base des dispositions du Traité d'Amsterdam et suite aux décisions du Conseil Européen réuni à Cologne et à Helsinki.

Le Luxembourg considère que ce nouveau grand chantier de la construction européenne doit être fermement ancré dans le cadre institutionnel existant. Il faut donc veiller à ce qu'il ne développe pas ses propres procédures décisionnelles. Afin d'exclure une telle évolution, le Traité devrait clairement déterminer les mécanismes, notamment en matière de gestion de crise.

Luxembourg, 19 octobre 2000