

Position du gouvernement italien sur la CIG (Rome, 18 mars 1996)

Légende: Le 18 mars 1996, en préparation au Conseil européen de Turin devant ouvrir solennellement, le 29 mars suivant, la Conférence intergouvernementale (CIG) pour la révision du traité sur l'Union européenne, le gouvernement italien fixe ses objectifs et ses priorités politiques.

Source: Position du gouvernement italien sur la Conférence intergouvernementale pour la révision des Traités (18 mars 1996). [EN LIGNE]. [Bruxelles]: Commission européenne, [05.06.2007]. Disponible sur <http://europa.eu.int/en/agenda/igc-home/ms-doc/state-it/ital1en.htm>.

Copyright: (c) Union européenne, 1995-2013

URL: http://www.cvce.eu/obj/position_du_gouvernement_italien_sur_la_cig_rome_18_mars_1996-fr-2bcc545f-0263-4c19-99a4-d3c08d8b5627.html

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

Position du gouvernement italien sur la CIG (Rome, 18 mars 1996)

I. La Conférence intergouvernementale: les choix pour l'Europe de demain

La Conférence intergouvernementale, qui s'ouvrira à Turin le 29 mars prochain, constitue une étape essentielle dans la définition de l'Europe de demain. La révision du traité, le passage à la monnaie unique, l'amorce des négociations pour l'élargissement et le réexamen simultané de certaines politiques communes (agriculture, cohésion), la définition des perspectives financières pour la période postérieure à 1999 représentent autant de défis qui devront permettre à l'Union européenne de réaliser de nouveaux progrès. Cependant, il ne faut pas méconnaître les dangers que chacune de ces échéances comporte si nous ne sommes pas en mesure d'y faire face dans une perspective cohérente et avec un projet clair conçu dans une optique à long terme.

Le moment est donc venu de réaffirmer nos convictions et de dire quelle Europe nous voulons. Fidèle au caractère européiste qui a toujours marqué l'action des principales forces politiques, économiques et sociales de notre pays, le gouvernement entend réaffirmer son engagement en faveur d'un renforcement du processus d'intégration européenne qui obéisse aux priorités stratégiques suivantes :

- réaliser la vocation fédérale de l'Union européenne grâce à une solidarité et une cohésion plus fortes sur le plan intérieur, et un renforcement sensible des moyens de projeter à l'extérieur une image commune d'attachement à la défense des valeurs que sont la paix, la stabilité et la liberté partagées par tous les Etats membres ;
- éviter la régression vers une Europe des patries qui ne tarderait pas à se transformer en un groupement de Nations sans Europe, rendant ainsi nos pays moins influents sur la scène internationale ;
- renforcer les structures et les institutions actuelles, notamment dans le but d'empêcher que le processus d'élargissement n'entraîne un affaiblissement de la construction européenne et, à terme, le vide de sa substance ;
- empêcher une transformation subreptice de l'Union européenne en une vaste zone de libre-échange sans âme et sans perspectives réelles pour l'avenir. Une des priorités des prochaines années consistera à démontrer que l'Europe n'est pas seulement un marché et, potentiellement, une monnaie, mais une aventure politique, intellectuelle et humaine dont les peuples des Etats membres devront se sentir les protagonistes et non les objets.

II. L'action de la présidence italienne dans la perspective de l'ouverture de la conférence

Fidèle à sa vision d'un processus d'intégration qui évolue constamment vers la création d'une structure fédérale respectant pleinement les identités historiques et culturelles de toutes ses composantes, la Présidence italienne soumettra au Conseil européen de Turin un projet d'ordre du jour de la Conférence qui identifie trois grands thèmes pour la négociation intergouvernementale.

1. Les rapports entre le citoyen et l'Union, eu égard en particulier aux instruments à prévoir et aux actions à mener pour répondre aux besoins les plus aigus en matière de reconnaissance des droits et des libertés, de protection de la sécurité individuelle et collective, de défense et de promotion de l'emploi, de protection de l'environnement. La transparence des processus décisionnels et le respect des principes de subsidiarité et de proximité sont également des domaines d'intervention obligés si l'on veut que s'instaure une relation plus correcte entre l'Union européenne et ses citoyens.

2. L'adaptation du système institutionnel aux exigences d'une Union composée de quinze membres et ayant vocation à s'élargir encore. A cet égard, il faudra évaluer en priorité le fonctionnement et la composition des institutions et des organes de l'Union, la simplification du traité et des procédures prévues par celui-ci, l'introduction de formules souples qui permettent à certains Etats membres de rechercher des formes plus avancées d'intégration sur la base de règles générales préétablies.

3. L'identité extérieure de l'Union européenne et sa capacité d'agir de manière cohérente, solidaire et efficace sur la scène internationale constituent le troisième grand thème à aborder au cours de la Conférence, afin de conférer à la dimension de politique étrangère, de sécurité et, à terme, de défense de l'Union, un poids comparable à celui qu'a déjà le secteur économique et commercial.

III. La position italienne sur les différents points de la négociation

Lors de la Conférence, notre délégation ne devra pas perdre de vue les objectifs généraux inhérents à la position du gouvernement. Il faudra donc rester vigilant pour que les compromis qui se dessineront sur les différents points en discussion ne risquent pas de compromettre la réalisation des buts politiques que le gouvernement s'est fixés. Cela paraît d'autant plus nécessaire que la Conférence représente un préalable logique et chronologique par rapport aux échéances à venir et que les résultats des rencontres ultérieures et, en définitive, l'évolution du processus d'intégration, dépendront de son succès réel.

1. En ce qui concerne les aspects liés aux rapports entre les citoyens et l'Union, les priorités de l'Italie seront les suivantes :

- a) inclusion dans la première partie du traité de certains droits fondamentaux reconnus à chacun indépendamment de sa nationalité. Il faudrait prévoir en particulier des normes spécifiques en matière de non-discrimination, de lutte contre le racisme et la xénophobie, de respect des droits des minorités ;
- b) développement de la dimension "citoyenneté" du traité par l'inclusion d'autres droits civils et sociaux et l'affirmation du fait que la citoyenneté européenne s'ajoute aux citoyennetés nationales et ne les remplace pas ;
- c) révision en profondeur des règles qui régissent actuellement la coopération dans le secteur de la justice et des affaires intérieures. La nécessité d'obtenir des résultats plus efficaces et plus satisfaisants dans ce domaine impose :
 - une définition plus précise des secteurs qui pourraient faire l'objet de positions communes, d'actions communes et de conventions, en valorisant davantage ces instruments ;
 - l'éventuel transfert progressif de certaines matières dans le domaine communautaire (immigration, asile, statut juridique des étrangers qui résident légalement dans l'Union) ;
 - la confirmation du caractère juridiquement contraignant des positions et actions communes et l'introduction éventuelle d'instruments juridiques comparables aux directives communautaires ;
 - l'attribution à la Cour de Justice d'une compétence pour se prononcer sur les actes adoptés en vertu des dispositions du traité en matière de justice et d'affaires intérieures et un renforcement du contrôle parlementaire ;
 - l'incorporation au traité de la Convention de Schengen dans le cadre d'un processus de solidarité différenciée ;
 - la rationalisation des structures de préparation des décisions;
- d) l'emploi devra représenter un des points clefs de la Conférence. Le chômage des jeunes et le chômage de longue durée risquent d'engendrer des phénomènes destructeurs sur les plans politique et social, en excluant des générations entières du monde du travail. L'Italie estime donc qu'il faut insérer dans le prochain traité un titre "emploi" qui énonce l'engagement des Etats membres d'assurer une meilleure coordination de leurs politiques de l'emploi, sur la base d'orientations stratégiques déjà approuvées pour l'essentiel lors des Conseils européens d'Essen et de Cannes. Cette position est parfaitement compatible avec la confirmation de la validité intégrale des dispositions du traité en matière d'Union économique et monétaire, qui ne feront pas

l'objet d'une révision au cours de la Conférence intergouvernementale ;

e) l'action de protection de l'environnement pourra être rendue plus efficace par un recours accru au vote à la majorité dans ce secteur et dans d'autres secteurs connexes (fiscalité) ;

f) l'inclusion de certaines politiques dans le traité (énergie, tourisme, protection civile) et le renforcement d'autres politiques déjà prévues (politique sociale, protection des consommateurs) contribueraient à ce que l'Union soit perçue de manière plus positive par les citoyens. L'inclusion du Protocole social dans le traité devra être un objectif prioritaire de la Conférence ;

g) le renforcement de la transparence doit être réalisé à la fois par l'adoption de dispositions spécifiques sur la publicité des actes et l'accès aux documents de l'Union et surtout par la simplification des procédures normatives et une rédaction plus compréhensible du texte du traité. La restructuration du traité sera aussi l'occasion de conférer à l'Union la personnalité juridique, ce qui permettra de surmonter l'une des principales difficultés que présente la structure actuelle reposant sur trois piliers ;

h) les principes de subsidiarité, de proximité et de proportionnalité méritent qu'on leur attache une grande importance ; ils répondent à la double exigence de respecter les compétences nationales et locales en matière de prise de décisions et de prévenir les risques d'un excès de réglementation au niveau européen, source potentielle de charges injustifiées pour les opérateurs économiques. C'est pourquoi nous pourrions accepter d'annexer au traité un protocole qui reprenne certains des éléments du "code de conduite" approuvé au Conseil européen d'Edimbourg. Mais si l'on donnait une importance excessive à la subsidiarité pour en tirer indûment parti, on risquerait d'affaiblir le pouvoir d'initiative de la Commission, de fragmenter de nouveau le marché unique et de détruire l'uniformité du droit communautaire ;

i) le maintien rigoureux de la parité de toutes les langues officielles des Etats membres devra être assuré à tous les niveaux de l'Union.

2. L'Union fonctionne actuellement sur la base de mécanismes et de procédures qui avaient été conçus en grande partie pour la Communauté à Six et qui ont été adaptés par la suite aux exigences d'un ensemble toujours plus vaste. Ce système présente déjà des lacunes et des incohérences ; il est impensable qu'il puisse supporter d'autres élargissements.

D'une manière générale, le point de départ est le maintien de l'équilibre interinstitutionnel et d'un cadre institutionnel unique pour tous les domaines d'action de l'Union. Pour que le système puisse garder son efficacité et sa capacité de décision, il faut par ailleurs adapter le fonctionnement et la composition des institutions :

a) le gouvernement italien estime que la Commission en tant qu'institution-pivot du système joue un rôle irremplaçable (dans son double rôle de gardienne des traités et d'expression d'un rapport de confiance avec les Etats membres et le Parlement européen). Le pouvoir d'initiative de la Commission devrait être étendu au secteur de la justice et des affaires intérieures.

Le nombre de commissaires est déjà trop élevé et il entraîne une fragmentation des responsabilités qui ne favorise pas la cohérence de l'action de l'exécutif. Sans exclure des solutions de compromis qui tiennent compte de l'extrême sensibilité des petits et moyens Etats membres à ce sujet, la solution la plus indiquée, dans une Union élargie, serait de fixer un nombre de commissaires inférieur à celui des Etats membres ;

b) sans préjudice du rôle politique croissant du Conseil européen et du Conseil "Affaires générales" dans une Union compétente dans des matières délicates et traditionnellement sensibles du point de vue de la souveraineté nationale, l'innovation principale à introduire est la généralisation du vote à la majorité dans le domaine communautaire (à la seule exception de certaines normes "constitutionnelles") et son introduction progressive dans les titres V et VI du traité.

L'extension nécessaire du vote à la majorité se réalisera plus facilement par une nouvelle pondération des

voix des Etats membres qui prennent davantage en considération le facteur démographique.

Pendant une période transitoire, on pourrait recourir au vote à la majorité qualifiée renforcée pour certaines matières qui sont actuellement soumises au vote à l'unanimité. La Conférence devra aussi aborder le problème des modalités de fonctionnement du Conseil, qui se sont sérieusement dégradées ces dernières années. L'Italie demande un véritable renforcement qualitatif et quantitatif du Secrétariat général du Conseil et l'attribution claire au Conseil "Affaires générales" et au Coreper d'une tâche de coordination globale des activités de l'Union (à cet égard, on pourrait envisager une nouvelle formulation de l'actuel article 151 du traité).

En revanche, il n'apparaît pas indispensable de modifier le système actuel de rotation semestrielle de la présidence du Conseil, mais l'on prendra en considération les propositions novatrices pouvant améliorer réellement la situation actuelle ;

c) la Conférence devra rationaliser et consolider le rôle du Parlement européen, le déficit démocratique que les Communautés avaient connu dans le passé étant désormais presque entièrement comblé sur le plan formel. Une plus grande participation parlementaire dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune et dans celui des affaires intérieures et de justice est souhaitable, surtout si l'on veut que davantage de progrès soient accomplis dans ces domaines.

L'égalité entre le Parlement européen et le Conseil devra être assurée en parallèle avec la fixation d'une hiérarchie des normes qui lie la procédure d'adoption des actes à leur rang et ramène à trois le nombre des procédures prévues actuellement : l'avis conforme (qui doit être étendu au moins à la révision des traités), la codécision et la consultation. La codécision pourrait être simplifiée par la suppression des passages qui se sont révélés superflus et par l'élimination de la possibilité d'une troisième lecture par le Conseil en l'absence d'accord au sein du Comité de conciliation.

Le problème de la limitation du nombre de membres se pose aussi, à terme, pour le Parlement européen : la Conférence intergouvernementale devrait laisser le Parlement fixer un nombre maximum de 650-700 députés, qui ne devrait pas être dépassé à la suite des élargissements futurs, et indiquer une échéance pour l'adoption d'une procédure électorale uniforme.

Une meilleure association des parlements nationaux aux activités de l'Union suppose tout d'abord une application effective des déclarations annexées au traité et une organisation plus efficace des rapports de consultation et d'information entre les différentes Assemblées nationales et leurs commissions spécialisées dans les questions européennes. En outre, il faudra structurer les procédures de l'Union de manière à permettre un dialogue plus suivi entre les gouvernements des Etats membres et leurs parlements ;

d) la Cour de justice représente un élément fondamental du système institutionnel de l'Union, dont l'importance est d'autant plus grande dans la perspective des élargissements futurs. Ses compétences devront être non seulement conservées dans leur intégralité mais aussi étendues aux aspects de la coopération en matière de justice et d'affaires intérieures qui touchent directement aux libertés et aux droits des citoyens ;

e) il faudrait en outre préserver et développer le rôle de la Cour des comptes (notamment dans le contexte d'un renforcement de la lutte contre les fraudes) et du Comité des régions ;

f) l'adaptation des institutions pourrait cependant se révéler insuffisante pour préserver la dynamique nécessaire au processus d'intégration dans une Union élargie. Le prochain traité devrait sanctionner explicitement le principe de la flexibilité (ou de l'intégration différenciée), en l'assortissant de certaines conditions indispensables, telles que le maintien d'un cadre institutionnel unique, la sauvegarde de l'intégralité de l'acquis communautaire, la confirmation de l'égalité formelle et substantielle des Etats membres qui se joignent après-coup à une politique ou à une sphère d'action de l'Union.

3. La politique de l'Union européenne en matière de relations extérieures a montré ses limites sur les plans de la cohérence, de la visibilité, de l'efficacité et de la capacité d'élaborer des projets ; ces limites devront

être franchies si l'on veut renforcer le rôle de l'Europe en tant que facteur de paix et de stabilité.

La Conférence intergouvernementale devrait traiter en priorité des problèmes suivants :

- rationaliser les compétences en matière de relations économiques extérieures en parvenant à une meilleure coordination de l'action de l'Union dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce et dans le domaine de la politique de coopération au développement ;
- prévoir la création d'une unité chargée de l'analyse, de la planification et de l'exécution dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune, afin d'assurer une meilleure préparation et un meilleur suivi des décisions du Conseil ;
- conférer à la politique étrangère et de sécurité commune une visibilité et une cohérence accrues en désignant une personnalité (Secrétaire général) qui assurerait la continuité de l'action de l'Union, en assistant la présidence semestrielle, en assurant l'exécution des mandats qui lui seraient confiés par le Conseil, dans le plein respect des compétences que le traité attribue à la Commission en matière de relations extérieures et de la cohérence entre tous les aspects de l'image que projette l'Union à l'extérieur ;
- corriger la règle de l'unanimité, une fois réalisé, aux plus hauts niveaux décisionnels (Conseil européen), un consensus sur les principes et les contenus de la politique étrangère de l'Union. La réalisation de ce consensus préalable permettrait d'avoir recours à des formules de prise de décisions plus souples, telles que l'abstention constructive et la majorité qualifiée renforcée, dans le respect d'une solidarité politique mais aussi financière réglementée de manière appropriée ;
- réaliser la dimension de sécurité et de défense européenne en mettant en œuvre les dispositions du traité qui prévoient une politique étrangère et de sécurité commune, y compris, à terme, une défense commune, et ce dans le plein respect des engagements transatlantiques ;
- jeter les bases de l'absorption de l'UEO par l'Union européenne, en amorçant dès à présent la reconduction, dans le cadre du traité, des engagements de Petersberg et la fusion progressive des structures de l'UEO dans l'Union. Cet objectif devra figurer dans le traité ;
- établir les bases d'une coopération accrue entre les Etats membres dans le secteur des armements, notamment par la création d'une structure multilatérale européenne.

La création d'une cellule d'analyse et de planification - qui fait désormais pratiquement l'unanimité - et surtout la définition d'une nouvelle fonction comportant des tâches exécutives devront s'inscrire dans une logique de coordination toujours plus étroite de tous les aspects de l'image extérieure de l'Union. Le gouvernement italien aspire donc à une structure institutionnelle dans laquelle le Conseil européen soit la plus haute instance pour ce qui est de l'impulsion politique et de la définition des objectifs, le Conseil des ministres l'instance de prise de décisions, le Secrétaire général pour la politique étrangère, fonction à instituer, l'organe chargé de la planification et, ensuite, de la mise en œuvre des décisions, sous le contrôle politique du Conseil et dans le cadre d'une coordination structurée avec la présidence en exercice et la Commission. Il s'agit de créer une structure coordonnée d'analyse, de programmation et d'exécution (une sorte de Comité européen pour la politique étrangère), dans laquelle la présidence, la Commission et le Secrétaire général pour la politique étrangère et de sécurité, fonction qui doit être instituée, coopèrent au cours des différentes étapes du processus relatif à la dimension de politique étrangère de l'Union, en assurant la cohérence nécessaire, l'efficacité et la visibilité de celle-ci.

IV. Évolution de la négociation

Les responsabilités qui incombent actuellement à notre gouvernement dans l'exercice de la présidence du Conseil de l'Union nous imposent de faire preuve, comme il se doit, d'impartialité et aussi de tenir compte, en envisageant les différentes options, des positions d'autres Etats membres, qui sont parfois très nettement en contradiction avec la nôtre.

Les négociations de révision du traité dureront vraisemblablement un an et devraient donc s'achever sous la présidence néerlandaise : si les procédures de ratification aboutissent à un résultat positif, le nouveau traité pourrait entrer en vigueur le 1er janvier 1998. L'article N impose l'unanimité, y compris pour la Conférence, et nous mettrons tout en œuvre pour assurer le succès des négociations de révision de 1996/97. Ces efforts trouvent néanmoins une limite bien précise dans les dispositions de l'article B du traité et dans l'exigence de maintenir une dynamique d'évolution vers une Union destinée à s'élargir davantage. L'Italie devra s'attacher à empêcher les solutions minimalistes, en constituant avec les pays qui nous sont les plus proches une "masse critique" capable de faire avancer l'Union et d'en préserver le caractère unique.