

Position de l'Italie sur la révision des traités (3 mars 2000)

Légende: Le 3 mars 2000, la délégation italienne transmet sa position sur la révision des traités à la Conférence des représentants des gouvernements des États membres.

Source: Conférence des représentants des gouvernements des États membres. Note d'information – CIG 2000 – Position de l'Italie, CONFER 4717/00) . Bruxelles: 03.03.2000. 8 p.

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/cig2000/FR/04717f.pdf.

Copyright: (c) Union européenne, 1995-2013

URL: http://www.cvce.eu/obj/position_de_l_italie_sur_la_revision_des_traites_3_mars_2000-fr-e6950799-7a9a-4047-8f90-06fef47019c7.html

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



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

**Bruxelles, le 3 mars 2000 (08.03)
(OR.it)**

CONFER 4717/00

LIMITE

NOTE D'INFORMATION

de : la délégation italienne

aux : délégations

Objet : **CIG 2000 :**
- Position de l'Italie

On trouvera en annexe la position de l'Italie sur la révision des traités, qui a été transmise à la Conférence des représentants des gouvernements des États membres.

ANNEXE**La Conférence intergouvernementale sur la révision des traités :**
la position de l'Italie

Ces dernières années l'Union européenne a accompli des progrès considérables sur la voie d'une union toujours plus étroite entre les peuples des États membres. L'introduction d'une monnaie unique, l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, l'établissement d'une programmation financière pour la période 2000 à 2006, le premier sommet consacré à la création d'un espace commun de liberté, de sécurité et de justice ont confirmé que l'Union a la volonté et la capacité d'agir dans un esprit ouvert et constructif au service de ses citoyens.

L'élargissement, quant à lui, offre à l'Union l'occasion d'entrer dans une ère de réformes et de changements et d'avancer dans la construction d'une Europe libre et prospère, fondée sur des règles et des engagements communs. L'Union sera appelée à s'élargir sans remettre en cause sa mission originelle, à préserver les politiques communes et à garantir le bon fonctionnement de l'appareil institutionnel et l'efficacité des mécanismes de décision, alors même que les États membres seront plus hétérogènes.

Pour atteindre ces objectifs, l'élargissement devra être précédé d'une réforme en profondeur des traités, qui sache conjuguer réalisme et ambition, efficacité décisionnelle et légitimité démocratique.

Le Conseil européen tenu à Helsinki les 10 et 11 décembre dernier a désigné à juste titre, parmi les thèmes principaux qui devront être abordés par la conférence, les trois questions laissées en suspens à Amsterdam : la composition de la Commission, la ré pondération des voix au sein du Conseil et l'extension du vote à la majorité qualifiée. Le mandat de la conférence comprendra également d'autres questions institutionnelles connexes : la responsabilité individuelle des membres de la Commission, le nombre des membres du Parlement européen, l'application de la procédure de codécision pour les actes législatifs auxquels sera étendu le vote à la majorité qualifiée, la composition et le fonctionnement de la Cour de justice, de la Cour des comptes et éventuellement d'autres institutions de l'Union.

L'Italie estime que, au-delà des "reliquats" d'Amsterdam et des questions connexes, la Conférence intergouvernementale devrait aborder les questions concernant la révision des mécanismes de coopération renforcée (flexibilité), les modifications à apporter aux traités à la suite des progrès de la politique de sécurité et de défense, l'insertion dans les traités de la Charte des droits fondamentaux, le réaménagement et la simplification desdits traités.

La position de l'Italie est exposée ci-après dans ses grandes lignes.

Composition de la Commission

L'Italie juge fondamental de garantir un fonctionnement efficace de la Commission. Elle est prête à renoncer au second commissaire en contrepartie d'une repondération des voix qui lui sont attribuées par les traités. Sur le plan des principes, nous jugeons acceptable également l'idée d'un exécutif communautaire dont le nombre de membres serait inférieur à celui des États membres, eu égard au fait que, aux termes de l'article 213, paragraphe 1, premier alinéa du traité CE, les commissaires sont choisis en raison de leur compétence générale et doivent offrir toutes garanties d'indépendance. Nous sommes cependant conscients que, pour certains États membres, l'attribution d'un commissaire représente une condition à laquelle ils ne peuvent renoncer.

Nous pourrions donc, à titre de compromis, accepter le principe d'un commissaire par État membre. Ce principe devrait cependant aller de pair avec une réorganisation interne de la structure de l'exécutif communautaire qui permette d'en maintenir intacts le dynamisme, l'autonomie et l'efficacité même s'il comprend plus de 20 membres.

La question de la responsabilité individuelle des commissaires est complexe. Les mesures adoptées par le président Prodi devraient mettre obstacle à la réapparition de situations dans lesquelles la perte de confiance du Parlement dans un ou deux commissaires et le fait que ces derniers se refusent à démissionner finissent par se répercuter négativement sur l'exécutif dans son ensemble. Mais ces mesures n'ont pas d'effet juridique. La Conférence intergouvernementale pourra réfléchir à l'insertion dans les traités d'une disposition spécifique allant au-delà de l'hypothèse envisagée à l'article 216 du traité CE et prévoyant éventuellement un rôle pour le Conseil.

Repondération du vote

Pour aborder la question de la repondération du vote, il convient de prendre en compte certaines données fondamentales. En premier lieu, les quatre grands États membres devront, comme il a été prévu à Amsterdam, obtenir une compensation pour la perte du second commissaire. En outre, l'élargissement à un grand nombre de pays plus ou moins petits implique que le poids relatif des grands États membres est appelé à se réduire par rapport aux équilibres actuels, ce qui comporte des conséquences pour la légitimité démocratique de l'Union. Il faut donc apporter au processus de décision des modifications visant essentiellement à garantir le maintien des seuils actuels pour l'adoption des décisions à la majorité qualifiée, tant en termes de voix que de population (environ 70% et 60% respectivement).

D'un point de vue technique, on peut suivre deux approches, qui peuvent d'ailleurs être cumulées : la repondération des votes ou l'introduction d'une deuxième majorité, fondée sur la population, qui s'ajouterait à la majorité des voix. Notre préférence va à la repondération simple. L'introduction d'une double majorité, que nous ne refusons pas a priori, ne nous semble pas convaincante parce qu'elle rendrait le système encore plus compliqué qu'il ne l'est actuellement, et difficile à comprendre à l'extérieur. La proposition présentée à la fin de la dernière conférence intergouvernementale constituerait une base de négociation utile pour ce qui est de la repondération.

Extension du vote à la majorité qualifiée

Pour l'Italie, l'extension du vote à la majorité qualifiée dans la perspective de l'élargissement représente l'objectif politiquement déterminant de la conférence et la condition nécessaire pour garantir la capacité décisionnelle de l'Union européenne également après les futurs élargissements. La conférence intergouvernementale devrait examiner la question dans son ensemble en partant du principe que le vote à la majorité qualifiée doit être la règle, et en convenant ensuite d'un certain nombre de catégories de décisions auxquelles la règle de l'unanimité continuerait de s'appliquer.

Parmi les exceptions pourraient figurer notamment les dispositions à caractère constitutionnel, les dispositions qui requièrent une ratification ultérieure par les parlements nationaux, les dispositions qui constituent des dérogations à l'acquis communautaire.

Pour tous les actes de nature législative auxquels sera étendu le vote à la majorité qualifiée, il conviendra de prévoir la procédure de codécision avec le Parlement européen.

Questions connexes : le Parlement européen

La conférence intergouvernementale devra réfléchir au critère de répartition des sièges, en tenant compte également de la proposition que le Parlement s'est engagé à présenter. Le plafond de 700 membres pourra être maintenu, mais il faudra alors définir les modalités d'une réduction proportionnelle du nombre de sièges attribués aux États membres actuels, en prévoyant éventuellement des périodes de transition entre l'adhésion des pays candidats et le terme du mandat des parlementaires actuels ; une solution qui paraît moins convaincante serait de décider d'augmenter le nombre total en faveur des nouveaux adhérents.

L'Italie reste en outre favorable à une modification de l'article 48 du traité de l'UE, qui viserait à assurer une participation plus adéquate du Parlement européen dans la procédure de révision des traités, éventuellement par l'introduction de l'avis conforme.

Questions connexes : la Cour de justice

La conférence intergouvernementale devra réfléchir à d'éventuelles modifications des traités, qui permettraient d'améliorer sensiblement le fonctionnement de la juridiction communautaire. Deux aspects du système actuel doivent être sauvegardés : la représentativité de la Cour et du Tribunal et le principe d'interprétation uniforme du droit communautaire (et donc de l'unicité du système juridictionnel).

Pour ce qui est du premier point, l'Italie estime qu'il faut maintenir la règle selon laquelle tous les systèmes juridiques doivent être représentés au sein des instances juridictionnelles de l'Union et donc le principe "un juge par État membre". Quant au second point, les réformes devraient tendre, d'une part, à accentuer la fonction "constitutionnelle" de la Cour de justice et, d'autre part, à conférer définitivement au Tribunal le rôle de juge du fond ; de telles solutions supposent que l'on maintienne en principe la compétence de la première en matière préjudicielle et que l'on transfère au second (dûment organisé et renforcé en termes de ressources) l'ensemble du contentieux de premier degré, en prévoyant naturellement la possibilité d'un pourvoi devant la Cour (avec un "filtrage" éventuel).

Enfin, une condition indispensable pour assurer réellement l'efficacité de toute réforme du système juridictionnel communautaire consiste pour l'Italie à réviser les mécanismes actuels de révision des règlements de procédure de la Cour et du Tribunal. Ces juridictions devront pouvoir modifier leur règlement de procédure en toute autonomie ou du moins avec l'accord à la majorité qualifiée (et non à l'unanimité) du Conseil.

Questions connexes : la Cour des comptes

Dans la perspective de l'élargissement, le rôle que joue la Cour des comptes pour ce qui est d'assister l'autorité budgétaire (Parlement et Conseil) dans l'exercice de la fonction de contrôle de l'exécution du budget et de garantir la légitimité et la régularité des recettes et des dépenses de la Communauté et, d'une manière plus générale, une saine gestion financière, prendra une importance croissante. Le nombre des membres (actuellement 15, un par État) est appelé à augmenter ; pour permettre une meilleure organisation des travaux, la position du président devra être renforcée et il faudra que la Cour puisse statuer sur les questions techniques et organisationnelles, sur proposition du président. Il paraît en outre opportun qu'elle puisse saisir la Cour de justice non seulement en vue de "la sauvegarde des prérogatives" qui sont les siennes (article 230, troisième alinéa, du traité CE), mais également lorsqu'un État membre ne satisfait pas à une demande d'informations.

Autres questions : les formes de coopération renforcée (flexibilité)

La révision des mécanismes de coopération renforcée constitue, avec l'extension du vote à la majorité qualifiée, l'autre aspect politiquement déterminant de la Conférence intergouvernementale. L'histoire récente de l'Union montre que, si les mécanismes de coopération renforcée ne peuvent être réalisés à l'intérieur du cadre institutionnel, ils s'instaurent tout de même, mais en dehors de ce cadre. Il est alors bien plus difficile, tant de les ramener dans le champ des traités que de garantir l'accès des pays qui n'avaient pas pu ou pas voulu y participer dès le début. Les dispositions du traité d'Amsterdam sur la coopération renforcée paraissent totalement insuffisantes pour une Europe élargie.

Dans les premier et troisième piliers, la coopération renforcée est prévue. Les articles des traités établissent un schéma de référence qui est assurément valable pour ce qui concerne le but de l'exercice, ses limites, la participation des institutions de l'Union. Cependant le mécanisme défini paraît excessivement complexe et difficile à appliquer. Nous estimons qu'il faudrait tout au moins réviser la disposition qui permet à un État membre de s'opposer à l'autorisation pour des raisons de politique nationale non précisées ainsi que la disposition relative au nombre minimum d'États membres, en introduisant des seuils inférieurs à celui qui est actuellement prévu par le traité. En outre, s'il paraît opportun de maintenir le mécanisme de l'abstention constructive en matière de politique extérieure, nous estimons nécessaire de prévoir un dispositif souple dans le domaine de la sécurité et de la défense.

Autres questions : a) Politique européenne de sécurité et de défense ; b) Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne

- a) A la suite des conclusions du Conseil européen d'Helsinki relatives aux capacités militaires pour la gestion des crises, il faudra instituer dans le cadre du Conseil de nouveaux organes et structures politiques et militaires afin de doter l'Union des instances de décision nécessaires à la gestion de ces capacités militaires, dans le respect du cadre institutionnel unique.

Les conclusions qui se dégageront des travaux préparatoires relatifs à la politique commune de défense devront donc alimenter les débats de la Conférence intergouvernementale, de manière qu'elle puisse approfondir en temps utile les modifications à apporter au traité.

- b) Pour l'Italie, la Charte devra mettre en évidence les droits fondamentaux et en définir la nature (indivisibilité, inviolabilité, justiciabilité) ; au-delà de sa valeur politique, elle revêt de l'importance en tant que base d'un processus de constitutionnalisation destiné à rapprocher l'Union des citoyens et à donner un contenu concret et contraignant à la citoyenneté européenne. Nous souhaitons donc que la Conférence mesure toute l'importance de cet exercice et prévoie des délais et modalités pour les développements ultérieurs. Le premier pas pourrait consister à insérer la Charte dans les traités en tant que protocole annexé, qui pourrait devenir le noyau de la future constitution européenne.

Autres questions : la réorganisation des traités

L'idée qui inspire la réorganisation des dispositions des traités est de les subdiviser en deux parties : une première partie à caractère "constitutionnel et institutionnel" et une seconde relative aux politiques communes ; on disposerait ainsi d'un cadre systématique englobant les principes fondateurs, les organes, la répartition des compétences, le processus de décision, la hiérarchie des normes, et se distinguant des dispositions relatives aux différentes politiques sectorielles.

L'exercice peut être réalisé sans modification des traités, par une simple réorganisation et fusion des textes, visant à en améliorer la lisibilité (en poursuivant les travaux qui, à Amsterdam, ont abouti à la renumérotation des textes). La conférence pourrait charger les services juridiques de la Commission, du Conseil et du Parlement, ou toute autre instance technique, de présenter des propositions concrètes sur la réorganisation et ses modalités.