

Belgische Senaat

en

Kamer van volksvertegenwoordigers

Studiegroep voor Europese Politiek

Sénat

et

Chambre des représentants de Belgique

Groupe d'Études Politiques Européennes

Colloquium

De finaliteiten van de
Europese Unie

Doelstellingen, bevoegdheden en methodes

Colloque

Les finalités de l'Union
européenne

Objectifs, compétences et méthodes

Brussel

20 – 6 – 2001

Bruxelles

20 – 6 – 2001

De heer Armand De Decker, voorzitter van de Belgische Senaat. – In december jongstleden heeft de Europese Top van Nice zijn werkzaamheden besloten met het goedkeuren van een nieuw verdrag, dat nu ter bekrachtiging aan de lidstaten is voorgelegd.

De commentaren op het Verdrag van Nice waren op zijn zachtst gezegd kritisch. Sommigen hebben onderstreept dat het verdrag niet de noodzakelijke structurele en institutionele wijzigingen heeft gebracht om de Europese Unie in staat te stellen om tegelijk de toekomstige verruiming aan te vatten en haar politiek project te verdiepen.

De recente raad van Göteborg, die werd verrast door het Ierse referendum, heeft geen nieuw licht geworpen op deze intrinsieke tekortkomingen van het Verdrag.

De minpunten van Nice zijn voor alles het gevolg van de beperkingen van de intergouvernementele methode die gebruikt wordt tijdens eindeloze intergouvernementele conferenties, waarbij de gemeenschappelijke doelstelling verwatert als gevolg van nationale bezorgdheden en bijbedoelingen.

Het is dan ook mijn inziens verstandig terug te keren naar de echte communautaire methode, die haar deugdelijkheid heeft bewezen bij het sluiten van de Europese Akte.

Ik stel overigens vast dat er vooruitgang is gemaakt door middel van het model van de “Conventie”, dat in Nice de goedkeuring heeft mogelijk gemaakt van een Handvest van de sociale grondrechten. Dat is ook de keuze die het Europees Parlement in zijn resolutie van 31 mei jongstleden gemaakt heeft.

Het blijkt in elk geval dat in de toekomst geen substantiële vooruitgang zal worden gemaakt zonder dat de Commissie, hoedster van het algemeen belang, het initiatief neemt, en zonder dat het Europees Parlement, gesterkt door zijn verkiezing bij algemeen stemrecht, er nauw bij wordt betrokken, alsook de nationale parlementen, die de volkeren vertegenwoordigen die de Unie samenstellen.

De weigering van een meerderheid van Ieren om het Verdrag van Nice te bekrachtigen toont aan hoe noodzakelijk het is Europa voor onze burgers meer te verklaren, meer te doen begrijpen. Meer dan ooit moeten wij overtuigen. Een project van dat formaat kan pas slagen wanneer een grote meerderheid zich erachter kan scharen. Communicatie, toelichting en luisterbereidheid moeten onze sleutelwoorden zijn.

Misschien heeft de Ierse Regering daar onvoldoende aandacht voor gehad?

Nochtans lijkt duidelijk dat het Verdrag van Nice niet zal worden gewijzigd om een mogelijk tweede referendum in Ierland mogelijk te maken. Het is juist dat de uitzonderingen die voor Denemarken werden gemaakt toen het Verdrag van Maastricht werd gesloten, wellicht een fout waren die niet nog eens gemaakt mag worden. Het is niet langer mogelijk dat sommige lidstaten afwijkingen krijgen die het evenwicht van de gehele structuur en de totale samenhang van het Europees beleidsproject in gevaar brengen.

Ondanks de talrijke onvolmaaktheden biedt het Verdrag van

Monsieur Armand De Decker, président du Sénat de Belgique. – En décembre dernier, le Sommet européen de Nice a conclu ses travaux par l'adoption d'un nouveau traité soumis actuellement à la ratification des États membres.

Les commentaires sur le Traité de Nice furent pour le moins critiques. D'aucuns ont souligné qu'il n'apportait pas les modifications structurelles et institutionnelles nécessaires pour permettre à l'Union Européenne d'aborder les prochains élargissements tout en approfondissant son projet politique.

Le récent Conseil de Göteborg, pris de cours par le référendum irlandais, n'a pas apporté d'éclairage nouveau à cette insuffisance intrinsèque du Traité.

Les faiblesses de Nice sont avant tout la conséquence des limites de la méthode intergouvernementale utilisée lors de CIG interminables où l'objectif commun est dilué par des préoccupations et des arrière-pensées nationales.

Il serait donc sage à mes yeux d'en revenir à la méthode communautaire qui avait fait ses preuves lors de la conclusion de l'Acte unique.

Je constate, par ailleurs, les progrès réalisés grâce au modèle de la « Convention » qui permit à Nice l'adoption d'une Charte des droits fondamentaux. Telle est d'ailleurs l'option retenue par le Parlement européen dans sa résolution du 31 mai dernier.

En tout état de cause, il apparaît que des progrès substantiels ne pourront être obtenus à l'avenir sans que la Commission, gardienne de l'intérêt général, ne prenne l'initiative, sans que le Parlement européen, fort de son élection au suffrage universel, ne soit étroitement impliqué, tout comme les Parlements nationaux, représentatifs des peuples qui composent l'Union.

Le refus d'une majorité d'Irlandais de ratifier le Traité de Nice démontre en tout cas la nécessité de mieux expliquer, de mieux faire comprendre l'Europe à nos citoyens. Plus que jamais, il nous faut convaincre. Un projet d'une telle envergure ne peut réussir que s'il suscite une vaste adhésion. Communiquer, expliquer et écouter doivent être nos maîtres-mots.

Peut-être que le Gouvernement irlandais n'y a-t-il pas été suffisamment attentif ?

Toutefois, il semble acquis que le Traité de Nice ne sera pas modifié pour permettre un hypothétique second référendum irlandais. Il est vrai que les exemptions accordées au Danemark lors de la conclusion du Traité de Maastricht furent sans doute une erreur à ne plus commettre. Il n'est pas souhaitable que certains États membres disposent de dérogations qui mettent en cause la cohérence globale du projet politique européen.

En dépit de ses nombreuses imperfections, le Traité de Nice a

Nice het voordeel dat voor de eerste keer de vraag wordt gesteld naar de doelstellingen van de Unie. Dit fundamenteel debat gaan wij al vijftig jaar uit de weg.

De “stap voor stap”-methode van Jean Monnet en van de andere stichters van Europa maakte het mogelijk om voortgang te boeken met onregelmatige tussenpozen. Vandaag heeft is methode niet meer doeltreffend.

Het opeenstapelen van richtlijnen en verordeningen, aangenomen door weinig doorzichtige instellingen, geeft de burgers niet de indruk dat Europa een levende werkelijkheid is. Enthousiasme en passie ontbreekt. Beide zijn nochtans onontbeerlijk wanneer mensen een groots project willen verwezenlijken.

Daarom moet aan het Europese politieke project een nieuwe impuls worden gegeven. Wij moeten het dynamisme, de verbeelding en de slagkracht terugvinden van hen die vijftig jaar geleden de eenmaking van Europa voor ogen hielden.

Het wordt tijd dat met kracht opnieuw wordt bevestigd dat de Europese Unie meer is dan een vrijhandelszone, een grote markt.

De Europese Unie is een project van politieke eenheid, van een federatie van staten die hun soevereiniteit wensen te delen met het oog op een lotsverbondenheid, die stoelt op gemeenschappelijke waarden.

Naar mijn gevoel moet men nu alle hypocrisie en taboes overschrijden en erkennen dat het moeilijk zal zijn de Europese Unie te verruimen en terzelfder tijd te verdiepen. De wens van iedereen is dat elke Staat, elk volk dat de roeping heeft om lid te worden van de Unie, dit politiek project deelt, want samen zullen wij sterker staan. We zullen moeten aannemen dat het wellicht moeilijk zal zijn. Onze ervaringen uit het verleden, de politieke pressie, onze culturele verscheidenheid houden in dat allen in de Unie niet dezelfde opvattingen hebben over het Europese politieke project. Onder meer het Ierse referendum herinnert ons daar aan.

Het idee van een “harde kern” brengt de Staten bij mekaar die wensen vooruit te gaan en dat idee moet, naar mijn mening, opnieuw ernstig in overweging worden genomen.

Jacques Delors had een visionaire blik toen hij in 1989 reeds de val van het IJzeren Gordijn zag, en had het over de vorming van een “Europa in concentrische cirkels”. Elk geheel zou Staten bijeenbrengen die een gemeenschappelijke visie op de Europese gedachte hadden: een “harde kern” zou in de richting van een federaal Europa gaan, anderen zouden zich beperken tot een vrijhandelszone, en sommigen zouden ten slotte met de Unie bilaterale akkoorden sluiten met de nodige soepelheid.

Ik stel vast dat sommige dossiers geëvolueerd zijn omdat men het idee aanvaard heeft van een gedifferentieerde vooruitgang. De Schengenakkoorden en het invoeren van de euro tonen aan het feit dat die methode doeltreffend kan zijn.

Ten aanzien van wat er bij de mondialisering op het spel staat, is het niet langer aanvaardbaar dat sommigen de voortgang van anderen hinderen.

le mérite de poser, pour la première fois, la question de la finalité de l’Union. Ce débat fondamental, les États membres n’ont cessé de l’esquiver pendant cinquante ans.

La méthode des « petits pas » chère à Jean Monnet et aux autres fondateurs de l’Europe a permis d’engranger, à intervalles réguliers, des progrès par la mise en œuvre de politiques nouvelles. Il n’en demeure pas moins qu’elle a atteint aujourd’hui les limites de son efficacité.

L’accumulation de directives et de règlements adoptés par des institutions peu transparentes ne donne pas à nos citoyens l’impression que l’Europe est une réalité vivante. Il lui manque l’enthousiasme et la passion nécessaire à toutes les grandes réalisations humaines.

C’est pourquoi une nouvelle impulsion doit être donnée au projet politique européen. Nous devons retrouver le dynamisme, l’imagination et la détermination de ceux qui, il y a cinquante ans, avaient conçu l’unification de l’Europe.

Il est temps de réaffirmer avec force que l’Union européenne est bien plus qu’une zone de libre-échange ou un grand marché.

L’Union européenne est un projet d’Union politique, de Fédération d’États désireux de partager leur souveraineté au profit d’une communauté de destin justifiée par une communauté de valeurs.

À mon sens, il est l’heure de dépasser les hypocrisies et les tabous, et de reconnaître qu’il sera difficile d’élargir l’Union européenne tout en l’approfondissant en même temps.

Le souhait de chacun est que chaque État, chaque peuple, qui a vocation d’être membre de l’Union, partage ce projet politique. Car ensemble, nous serons plus forts. Mais il faut admettre que cela sera difficile. Nos réalités historiques, nos contraintes politiques, nos diversités culturelles induisent que nous n’avons pas tous, dans l’Union, la même lecture du projet politique européen. Le référendum irlandais vient, entre autres, de nous le rappeler.

L’idée qu’un « noyau dur » rassemble les États qui souhaitent aller de l’avant doit être, à mon sens, à nouveau, sérieusement considérée.

Jacques Delors s’était révélé visionnaire lorsque, dès 1989 et la chute du Rideau de Fer, il évoquait la constitution d’une « Europe à cercles concentriques ». Chaque ensemble aurait réuni des États partageant une conception commune de l’idée européenne : un « noyau dur » progresserait vers l’Europe fédérale, d’autres se limiteraient à bénéficier d’une zone de libre-échange, certains, enfin, se contenteraient de contracter avec l’Union des accords bilatéraux à géométrie variable.

J’observe que certains dossiers ont évolué grâce à l’idée d’une progression différenciée. Les accords de Schengen et la création de l’Euro attestent que cette méthode peut être profitable.

Au regard des enjeux de la mondialisation, il n’est plus acceptable de laisser certains entraver la progression souhaitée par d’autres.

Daarom zijn de bepalingen in het Verdrag van Nice over de "nauwere samenwerking" en meer bepaald die welke het gemeenschappelijk Europees veiligheids- en defensiebeleid uitsluiten van dit initiatief, dringend aan herziening toe om de bezieling niet te fnuiken van hen die vooruitgang willen boeken.

Zoals sommigen onder u opteer ik voor een Federatie van Staten waar de Voorzitter van de Europese Raad bij algemeen kiesrecht van de burgers van de Unie wordt verkozen, waar de Commissie een volwaardige Europese regering voorstelt met een politieke meerderheid in het Europees Parlement, waar een parlementair tweekamerstelsel een democratische controle waarborgt door het bundelen van het algemeen kiesrecht voor het Europees Parlement en de vertegenwoordiging van de deelgebieden in een Tweede Kamer, die bestaat uit nationale parlementsleden en waar een strikte toepassing van het subsidiariteitsbeginsel eenieders bevoegdheden omlijnt.

Onze Unie behoort een volwaardige Grondwet te krijgen. Ik bedoel daarmee een document waarachter alle burgers zich kunnen scharen want het zou de belangrijkste waarden van onze democratieën omschrijven: de rechtsstaat, de mensenrechten, vrede en vreedzaam samenleven, vooruitgang, solidariteit en economische en sociale samenhang. Deze waarden behoren eenduidig en formeel opgenomen te worden in een handvest van de grondrechten. Zij zouden dan een te bereiken samenlevingsmodel voorstellen, dat uitgaat van eenzelfde opvatting over de mens en diens waardigheid. Zij zouden de Europeanen verenigen en hen tot richtsnoer dienen bij hun optreden op het internationale vlak.

Volgens het Verdrag van Nice moeten de nationale parlementen betrokken worden bij een reflectie over de toekomst van de Unie. De Belgische Senaat wil op dit punt zijn verantwoordelijkheid volledig opnemen. In februari heeft de Senaat een colloquium gehouden rond het thema "Het Verdrag van Nice en de grenzen van Europa". Op 2 en 3 juli organiseren de Senaat en de Kamer van volksvertegenwoordigers samen een Europese Parlementaire Conferentie over de democratische controle op het Europees veiligheids- en defensiebeleid.

Het Belgische voorzitterschap zal ingaan op een beslissend moment van de politieke ontwikkeling van de Unie.

Het Ierse referendum en de incidenten in Göteborg tonen aan, als dat nog nodig was, welke kloof er bestaat tussen de Europese leiders en de publieke opinie.

In de eenwordende wereld die wij nu kennen is een politiek van Europese eenmaking onmisbaar om de nationale belangen van elk van de leden te waarborgen.

Meer Europa is absoluut noodzakelijk om onze burgers te behoeden voor de excessen van de mondialisering en de onevenwichten in een veel te eenpolige wereld.

Vanaf 1 juli aanstaande zal België de inhoud van de volgende intergouvernementele conferentie moeten bepalen en het fundamenteel debat dat wij vandaag aanvangen over de doelstellingen van Europa – of meer in het bijzonder over wat wij samen willen doen en waarom wij het willen – moeten

C'est pourquoi les dispositions sur les « coopérations renforcées » prévues dans le Traité de Nice, et en particulier celles qui excluent la PESD de cette méthode de travail, doivent être revues d'urgence afin de ne pas freiner l'élan de ceux qui veulent progresser.

Comme certains parmi vous, j'aimerais voir se développer une véritable Fédération d'États où le Président du Conseil européen serait élu au suffrage universel des citoyens de l'Union, où la Commission serait un véritable gouvernement européen disposant d'une majorité politique au Parlement européen, où un système parlementaire bicaméral garantirait le contrôle démocratique en combinant le suffrage universel du Parlement européen et la représentation des entités fédérées au sein d'une seconde Chambre composée de parlementaires nationaux. Une application rigoureuse du principe de subsidiarité y définirait clairement les compétences de chacun.

On l'a souvent répété ces derniers mois, notre Union devrait se doter d'une véritable Constitution. Document dans lequel l'ensemble des citoyens pourrait se reconnaître, car il définirait les valeurs essentielles de nos démocraties : État de droit, Droits de l'Homme, paix et coexistence pacifique, progrès, solidarité et cohésion économique et sociale. Réaffirmées clairement et solennellement dans une Charte fondamentale, ces valeurs exprimeraient notre modèle de société fondé sur une même vision de l'homme et de sa dignité. Elles uniraient les Européens et guideraient leur action internationale.

Le Traité de Nice prévoit que la réflexion sur l'avenir de l'Union doit impliquer les parlements nationaux. Le Sénat de Belgique entend, à cet égard, assumer pleinement ses responsabilités. Après un colloque organisé au mois de février sur « le Traité de Nice et les frontières de l'Europe », nos travaux d'aujourd'hui seront suivis, les 2 et 3 juillet prochain, par une conférence parlementaire européenne, organisée conjointement par la Chambre des Représentants et le Sénat, qui sera consacrée au contrôle démocratique de la Politique Européenne de Sécurité et de Défense.

La Présidence belge interviendra à un moment clef de l'évolution politique de l'Union.

Le référendum irlandais démontre, s'il en était encore besoin, le fossé qui sépare les dirigeants européens d'une part de leurs opinions publiques.

Pourtant, dans le monde globalisé que nous connaissons, une union politique européenne forte est indispensable à la sauvegarde des intérêts nationaux de chacun de ses membres.

Plus d'Europe est indispensable pour préserver nos concitoyens des excès de la mondialisation et des déséquilibres d'un monde trop unipolaire.

Dès le 1^{er} juillet prochain, il reviendra à la Belgique de définir les termes de la prochaine conférence intergouvernementale, d'organiser le débat fondamental que nous entamons aujourd'hui sur les finalités de l'Europe, ou plus exactement, sur ce que nous voulons faire ensemble et pourquoi nous le

organiseren.

Ik spreek de wens uit dat ons land de hoge verwachtingen die het gewekt heeft, zal kunnen inlossen.

Ik wens aan allen een uitmuntende dag van arbeid en bezinning.

De heer Jean-Victor Louis, voorzitter van de Studiegroep voor Europese Politiek. – Mijnheer de voorzitter, mijnheer de minister, ik wil uiteenzetten hoe de dag zal verlopen en de voornaamste thema's presenteren.

Ik wil echter eerst voorzitter De Decker danken voor zijn vertrouwen in de GEPE en de schitterende gastvrijheid die hij ons in de Senaat aanbiedt. De GEPE is verheugd over deze nieuwe samenwerking met de Senaat op het gebied van de Europese integratie.

Na de vergadering in april over het thema "een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid" gaat het vandaag om een uiterst belangrijk debat, zowel voor het Belgische voorzitterschap als voor de toekomst van de Europese Unie in het algemeen.

Wij hebben ervoor gekozen in de titel te verwijzen naar "de finaliteiten" in plaats van naar "de finaliteit" van de Unie. Volgens ons gaat het vandaag niet om de "uiteindelijke finaliteit" van de Unie – Staat, confederatie, Verenigde Staten van Europa, federatie van natiestaten –, maar gaat het er wel om vragen te stellen over de doelstellingen en de methodes van de Europese Unie en de middelen om die doelstellingen te bereiken.

De diepgaande veranderingen die de Unie ondergaat – de economische en monetaire unie, de defensie, de samenwerking inzake criminaliteit – en het vooruitzicht van een uitbreiding zonder voorgaande dwingen ons tot zulk een reflectie.

Welke toekomst staat ons voor de Unie voor ogen? Hoe ze te verwezenlijken? Deze reflectie past in het kader van verklaring nummer 23 bij de Slotakte van het verdrag van Nice. Het Ierse referendum doet geen afbreuk aan het perspectief dat die verklaring biedt. Zoals voorzitter Prodi zei, is het belangrijker dan ooit om openlijk en diepgaand te discussiëren over wat wij van de Unie verwachten, wat ze moet doen en op welke manier ze in de toekomst moet werken.

Wordt de Europese Unie van morgen een selfservice, zoals voorzitter Delors dat noemde? Of heeft ze een gemeenschappelijke lotsbestemming en is ze een gemeenschap van waarden die haar rol in de wereld te spelen heeft? Wij stellen dus vragen over de doelstellingen, de methode, het resultaat van de hervorming – Grondwet, constitutioneel verdrag – en de hervormingsprocedure.

Het probleem van de doelstellingen is verbonden met dat van de afbakening van de bevoegdheden. Dit laatste probleem moet worden opgelost nadat de doelstellingen zijn vastgesteld. De afbakening van de bevoegdheden is zowel een politiek als technisch probleem. Het kan alleen afdoende worden opgelost in een geest van solidariteit en als men echt samen wil werken. De verschillende standpunten daarover weerspiegelen de verschillende visies over het waarom van de Europese constructie. De interpretatie van het mandaat van

vouloons.

Formons le vœu que son action soit à la mesure des espoirs qui sont placés en elle.

Je vous souhaite à toutes et à tous une excellente journée de travail et de réflexion.

M. Jean-Victor Louis, président du Groupe d'Études Politiques Européennes. – Monsieur le président, monsieur le ministre, je voudrais essayer de structurer la journée et de vous présenter ses thèmes principaux.

Mais avant d'entrer dans le vif du sujet, je voudrais remercier le président De Decker de la confiance qu'il témoigne au groupe d'études politiques européennes et de la splendide hospitalité qu'il nous offre dans les locaux du Sénat. Le GEPE se félicite de cette nouvelle coopération avec le parlement, avec le Sénat, au sujet de questions relatives à l'intégration européenne.

Après avoir organisé en avril dernier une réunion sur le thème de « l'espace liberté sécurité justice », la question aujourd'hui à notre ordre du jour porte sur un débat de la plus haute importance, pour la présidence belge, mais aussi plus généralement pour l'avenir de l'Union européenne.

Nous avons choisi de nous référer dans le titre aux finalités plutôt qu'à la finalité de l'Union parce qu'il ne s'agit pas, à notre sens, de rechercher, en tout cas pas aujourd'hui, ce que l'on a plaisamment appelé « la finalité finale » de l'Union – État, confédération, États-Unis d'Europe, fédération des États nations – mais de nous interroger sur les objectifs, les méthodes de l'Union européenne et les moyens d'atteindre ces objectifs.

Ce sont les profondes mutations que connaît l'Union – l'Union économique et monétaire, l'identité de défense, la coopération en matière criminelle – et la perspective d'un élargissement sans précédent qui appellent une telle réflexion.

Quel avenir envisageons-nous pour l'Union et comment y parvenir ? Comme le président l'a rappelé, cette réflexion s'inscrit dans le cadre de la déclaration numéro 23 annexée à l'acte final du traité de Nice. Le référendum irlandais ne doit pas nous conduire à considérer la perspective qu'ouvre cette déclaration comme caduque. Ainsi que l'a dit le président Prodi, il est important plus que jamais de discuter franchement et en profondeur de ce que nous attendons de l'Union, de ce qu'elle devrait faire et de la manière dont elle devrait fonctionner à l'avenir.

L'Union européenne de demain sera-t-elle celle du self-service, pour reprendre l'expression chère au président Delors, ou sera-t-elle vraiment une communauté de destin et de valeurs apte à jouer un rôle dans le monde ? Telle est la question. Nous nous interrogerons donc sur les objectifs, sur la méthode, sur le résultat de la réforme – Constitution, traité constitutionnel –, et sur la procédure de la réforme.

La question relative aux objectifs est liée à celle de la délimitation des compétences. En quelque sorte, cette dernière est une question qui doit être résolue après celle relative à la détermination des objectifs. Cette détermination des objectifs est un préalable. La question de la délimitation des compétences est en effet à la fois éminemment politique et

verklaring nummer 23 op dat punt moet volgens ons verenigbaar zijn met een ambitieuze visie op Europa.

In die verklaring wordt ook een verduidelijking gevraagd van de voorwaarden voor het behoud van de afbakening van de bevoegdheden. Hier is een andere keuze nodig.

Moet de controle op de bevoegdheidsafbakening worden toevertrouwd aan het Hof of aan een bestaand of op te richten politiek orgaan dat de jurisdictionele controle uitsluit of voorafgaat?

De beoogde doelstellingen bepalen ook de methode. Het Verdrag van Maastricht, dat de grote verdienste had de EMU op de sporen te zetten, heeft met de invoering van pijlers de eenheid van de communautaire rechtsorde verbroken.

Wij zijn het eens met Stéphane Rodrigues die onlangs in Le Soir schreef dat de voorstellen om van de Raad een tweede kamer en van de Commissie een regering te maken slechts resultaten zullen opleveren indien de communautaire methode als enig werkingsprincipe van de Europese Unie wordt opgelegd.

Een dergelijke stap betekent geenszins een eenmaking van de procedures maar omvat de erkenning van de fundamentele rol van het Hof, de Commissie en het Europees Parlement en de verwerping van het vetorecht.

We hebben ook vragen over het constitutionele karakter van de hervorming die in Nice in zekere zin werd geprogrammeerd.

We mogen, zoals sommigen wensen, het aan de gang zijnde proces van constitutionalisering niet steriel maken door het onaantastbare grenzen op te leggen.

Als we de voorwaarden vastleggen om de Europese constructie voort te zetten, moeten we voortbouwen op wat bestaat en wat successen zonder voorgaande heeft opgeleverd.

Globaal genomen gaat het om een succes. Men moet niet het risico nemen het kind met het badwater weg te gooien. Men moet dus niet in abstracto zoeken naar de volmaakte Grondwet, maar het constitutionele communautaire acquis aanpassen aan de noden van een efficiënt en democratisch bestuur van een grotere Unie met meer bevoegdheden.

Als men ziet hoe moeilijk de Vijftien het in Nice hadden om akkoord te geraken over een bescheiden verdrag, is het duidelijk een illusie te denken dat met 27 tot 30 staten een akkoord kan worden bereikt over een grote hervorming die beantwoordt aan de uitdagingen waarvoor de Unie staat.

In die context zijn de procedures van voorbereiding, onderhandeling en besluitvorming even belangrijk als de fundamentele vragen. Laken moet een richting aan de hervorming geven en de procedure vastleggen. De richting moet volgens mij die van de federale toekomst van de Unie zijn. In de verklaring moet een conventie worden bijeengeroepen die voorstellen moet doen, zoals het Europees Parlement wil, en geen eenvoudig forum, zoals sommigen wensen. Het moet een conventie zijn zoals die voor het Handvest van de grondrechten, maar met de nodige aanpassingen. De opdracht van die conventie wordt eveneens

extraordinairement technique. On ne peut la résoudre adéquatement que si l'on a esprit les concepts de solidarité et la volonté d'action commune. Il est clair que les prises de position diverses sur le thème de la délimitation des compétences reflètent différentes options sur le pourquoi de la construction européenne. L'interprétation du mandat de la déclaration numéro 23 sur ce point doit être à nos yeux compatible avec une vision ambitieuse de la construction européenne.

Cette même déclaration demande aussi de préciser les conditions du maintien de la délimitation des compétences et, ici, un autre choix se présente à nous.

Faut-il confier le contrôle du respect de la délimitation des compétences à la Cour ou à un organe politique existant ou à créer, excluant le contrôle juridictionnel ou le précédant ?

L'ambition des objectifs guide aussi le choix de la méthode. Le Traité de Maastricht, dont le grand mérite a été de mettre sur les rails l'Union économique et monétaire a, par l'introduction des piliers, brisé l'unité de l'ordre juridique communautaire.

A cet égard, nous partageons les vues de Stéphane Rodrigues qui écrivait il y a peu dans le journal *Le Soir* que les propositions qui visent à faire du Conseil une seconde chambre et de la Commission un gouvernement ne se révéleront perspicaces que si la méthode communautaire est imposée comme principe unique du fonctionnement de l'Union européenne.

Une telle démarche ne signifie nullement une unification des procédures, mais elle comporte la reconnaissance du rôle fondamental de la Cour, de la Commission et du Parlement européen, ainsi que le rejet généralisé du droit de veto.

Nous nous interrogerons aussi sur le caractère constitutionnel de l'exercice de réforme que Nice a, en quelque sorte, programmé.

A cet égard, comme en ce qui concerne le débat sur la délimitation des compétences, il faut prendre garde à ne pas, comme certains le souhaiteraient, stériliser le processus de constitutionnalisation en cours en lui marquant des limites désormais inébranlables.

Il y a lieu de bâtir sur ce qui existe et qui a conduit à des réalisations sans précédent en vue de mettre en place les conditions de la continuation et du développement de la construction européenne.

Celle-ci est globalement une réussite. On ne peut prendre le risque de jeter le bébé avec l'eau du bain.

En d'autres termes, il ne s'agit pas de rechercher *in abstracto* la clé d'une Constitution supposée parfaite, mais d'adapter l'acquis communautaire constitutionnel aux nécessités du gouvernement efficace et démocratique d'une Union plus vaste et aux compétences plus larges.

Quand on voit la difficulté qu'ont eue, à Nice, les Quinze, à se mettre d'accord sur un médiocre traité, on comprend qu'il est illusoire de penser que l'accord de 27 à 30 États pourrait être acquis sur une grande réforme, c'est-à-dire une réforme qui soit à la hauteur des défis qui se présentent à l'Union.

een zeer belangrijke vraag voor de Europese Raad van Laken. Moet die conventie een grondwet of een constitutioneel verdrag opstellen of veeleer fundamentele keuzen vastleggen? Moet Laken een debat openen of een synthese maken van wat her en der op nationaal niveau wordt gezegd? Laken wordt wellicht meer een start- dan een eindpunt. Moet de formulering van de opdracht van de conventie worden overgelaten aan een comité van wijzen of moet men de dynamiek van de conventie laten spelen door ze te vragen fundamentele keuzen vast te leggen? Wie zal na het werk van de conventie deelnemen aan de intergouvernementele conferentie die de hervorming vorm zal geven?

Zijn dat alle lidstaten en alle kandidaat-lidstaten waarmee de onderhandelingen afgerond zijn of enkel die landen die de door de conventie vastgelegde oriëntaties hebben aanvaard? In dit laatste geval zou de verhouding tot de nieuwe Unie van de landen die de doelstellingen niet hebben aanvaard, worden gedefinieerd met respect voor hun rechten. Dat is één van de lessen van Dublin. De voortzetting van de integratie is voor alle volkeren van Europa beslist niet vanzelfsprekend. Als men zich vastklampt aan de verkregen voordelen, kan dat een verwerping van een bredere Europese constructie tot gevolg hebben. Dublin is zowel een waarschuwing als een verduidelijking. Die waarschuwing, waarvan men dacht dat de Denen ze reeds in 1992 hadden gegeven, is dat het laatste woord aan de bevolking toekomt, zeker in landen waar een directe vorm van democratie bestaat, maar ook op een diffusere wijze in alle andere landen. Het optreden van de regering, partijen en elites volstaat niet om een consensus over onverschillig wat te bereiken. De instemming met de Europese Unie gaat niet vanzelf. Ze moet worden veroverd. Een vereenvoudiging van de teksten is in die zin zeker nuttig, maar kan de rationalisering van de structuur, de versterking van de legitimiteit en een efficiënter beleid niet vervangen. Ik hoop dat deze studiedag een bijdrage kan leveren aan het debat dat door verklaring nr. 23 werd geopend.

Dans ce contexte, mais de façon plus générale, la procédure de préparation de l'exercice, celle de sa négociation et celle de sa conclusion, sont aussi importantes que les questions de fond.

Laeken doit donner une orientation à la réforme et déterminer la procédure.

L'orientation donnée doit, à mon avis, privilégier l'avenir fédéral de l'Union.

La déclaration devrait comporter la convocation d'une convention chargée de faire des propositions, comme le veut le Parlement européen, et non un simple forum, comme le voudraient certains, une convention constituée selon le précédent de la Charte des droits fondamentaux mais avec les nécessaires adaptations.

Le mandat qui sera donné à la convention est aussi une question fort importante pour le Conseil européen de Laeken.

S'agira-t-il de demander à cette convention d'élaborer une Constitution ou un traité constitutionnel ou, plutôt, de dégager des options fondamentales ?

Laeken doit-il ouvrir le débat ou, à partir des débats nationaux qui émergent çà et là, dégager une synthèse ?

Le calendrier donne à penser que Laeken sera plutôt un départ qu'un aboutissement. Y a-t-il lieu de confier l'élaboration du mandat de la convention à un comité de Sages ou convient-il de laisser jouer, dans une certaine mesure, la dynamique de la convention en lui demandant d'arrêter les options fondamentales ? C'est aussi une question qui est posée.

Qui participera ensuite, lorsque la convention aura fait son travail, à la Conférence intergouvernementale en vue d'arrêter les termes de la réforme ?

Tous les États membres, tous les États candidats qui ont achevé la négociation – les autres étant observateurs – ou seulement ceux qui auront accepté les orientations dégagées par la convention ? Dans ce dernier cas, les rapports de ceux qui n'ont pas accepté les objectifs, les rapports avec l'Union, une Union rénovée, seraient alors définis dans le respect de leurs droits. C'est sans doute l'une des leçons de Dublin. La poursuite de l'intégration n'est pas du tout un principe dont l'acceptation va de soi pour toutes les populations de l'Europe et la mentalité qui s'accroche au maintien des avantages acquis peut conduire, si l'on n'y prend garde, à des rejets de la construction européenne dans un espace élargi. Dublin apparaît ainsi comme un avertissement et une clarification.

L'avertissement, que l'on croyait déjà donné par le Danemark en 1992, c'est que le dernier mot appartient au peuple, certes de façon plus explicite dans les pays qui pratiquent la démocratie directe, mais par des voies plus diffuses dans tous les autres. L'action des gouvernements, des partis, des élites en tout genre, n'est pas suffisante pour entraîner le consensus sur n'importe quel compromis. Le consentement à l'Union européenne ne va pas de soi, il doit se conquérir. Pour cela, un effort de simplification des textes n'est pas inutile mais il ne saurait remplacer la rationalisation de la structure, le renforcement de la légitimité et de l'efficacité des politiques. J'espère que la présente journée contribuera au débat qui a été

De voorzitter. – Ik dank professor Louis voor zijn bijzonder verrijkend overzicht van de stand van zaken van de Europese constructie.

Er zijn nu een aantal sprekers. We beginnen met de academici. Vanmorgen horen we de professoren Pernice en Lenaerts. Nadien volgen de politici, meer bepaald de heer Brinkhorst, Nederlands minister van Landbouw, en de heer Duhamel, Europees afgevaardigde en professor aan het “*Institut d'études politiques*” van Parijs.

Ik geef het woord aan professor Pernice, titularis van de leerstoel internationaal publiek en Europees recht aan de Humboldt-universiteit en professor aan het Hoger Instituut voor internationale studies te Parijs II.

De heer Ingolf Pernice, professor Humboldt-universiteit, Berlijn (in het Duits). – *Ik ben ten zeerste vereerd over dit onderwerp, in dit halfroend en voor dit buitengewone publiek het woord te mogen voeren. Ik zal Duits spreken. Duits is immers een officiële Belgische taal. Ik zal proberen de vragen in het Frans te beantwoorden.*

De verdeling van de bevoegdheden in de Europese Unie evenals de Verklaring van Nice zoals deze in nr. 23 wordt gepreciseerd, is in mijn ogen het centrale constitutionele vraagstuk van het Europese eenmakingsproces.

In Nice werd het woord “grondwet” om politieke redenen niet gebruikt. Als we het echter over de verdeling van bevoegdheden hebben, over de democratie en dus over de rol van de nationale parlementen, en vooral over het charter van basisrechten en de status van deze rechten in de Europese tekst, dan is dat niets anders dan een grondwet. Ook het Europees Parlement heeft het over de constitutionalisering van de Europese verdragen.

Hebben we niet al een grondwet waarin alle essentiële functies en elementen, die eigen zijn aan een grondwet, vervat zijn maar waarin we – zoals de Verklaring van Nice dit nu verlangt – duidelijkheid moeten scheppen? Waarbij we het formele gedeelte van een grondwet tot uitdrukking brengen, d.w.z. de verdragen herformuleren? De heer Verhofstadt, de eerste minister van uw land zei in zijn toespraak dat het erom gaat, de verdragen enigszins te preciseren, te vereenvoudigen en te herformuleren. Ik ben van mening dat het vraagstuk van de bevoegdheden daarbij het centrale thema is.

Het gaat er namelijk om hoe in een staat – zonder te beweren dat Europa een staat is of zou zijn – aan de nationale overheden opdrachten voor het Europese niveau moeten worden toegewezen en hoe deze opdrachten moeten worden gedefinieerd, net zoals nationale grondwetten dit doen. Het gaat erom, het Europese grondwettelijke systeem te zien als een systeem waarin de burger op nationaal niveau en op Europees niveau opdrachten toewijst. Er vindt dus een – zoals de Fransen het zeggen – opdeling van de uitoefening van de soevereiniteit plaats en voor de burger is het uiteraard van fundamenteel belang om te weten wie wat doet. Het gaat hier dus om een “multi-level constitution” waarin de taken verdeeld en gedefinieerd worden.

largement ouvert par la déclaration numéro 23.

M. le président. – Je remercie le professeur Louis pour cet état des lieux de la construction européenne particulièrement enrichissant.

Je voudrais à présent lancer les interventions en commençant par celles de nature académique. La matinée sera occupée par les interventions des professeurs Pernice et Lenaerts, suivies de celles de mandataires publics, notamment de M. Brinkhorst, ministre de l'Agriculture des Pays-Bas et de M. Duhamel, député européen et professeur à l'Institut d'études politiques de Paris.

Je donne la parole au professeur Pernice, titulaire de la chaire de droit international public et de droit européen de l'université Humboldt et professeur à l'Institut des hautes études internationales de Paris II.

M. Ingolf Pernice, professeur à l'Université Humboldt, Berlin (en allemand). – *Je suis très honoré de pouvoir m'exprimer sur un tel sujet, dans une telle salle, avec une audience extraordinaire. Je vous prie de m'excuser si je m'exprime en allemand mais j'ai reçu confirmation du fait que l'allemand était une langue officielle en Belgique. L'inconvénient, c'est que certains devront utiliser les écouteurs, mais j'essaierai peut-être de répondre aux questions en français.*

La répartition des compétences au sein de l'Union européenne, telle que précisée par la déclaration n° 23 de Nice, représente à mes yeux le problème fondamental de la constitution dans le cadre de la construction européenne.

A Nice, le mot constitution n'a pas été utilisé pour des motifs politiques, mais lorsque l'on parle de répartition des compétences, de démocratie, donc du rôle des parlements nationaux, et surtout de la charte des droits fondamentaux et de son statut dans la législation européenne, alors il ne s'agit de rien d'autre que d'une constitution. Même le Parlement européen parle de la constitutionnalisation des traités européens.

N'avons-nous pas déjà une constitution, qui comprend l'ensemble des fonctions et éléments essentiels propres à une constitution, mais où il s'agit – comme le veut à présent la déclaration de Nice – d'éclaircir les choses, de concrétiser les aspects d'une constitution, c'est-à-dire de reformuler les traités? Monsieur Verhofstadt, le premier ministre de votre pays, a déclaré dans son discours qu'il s'agissait de préciser quelque peu les traités, de les simplifier ou d'en modifier la formulation. A mes yeux, la question des compétences est à cet égard d'une importance primordiale.

Il s'agit en effet de voir comment dans un État – sans prétendre que l'Europe soit ou serait un État – confier aux autorités nationales des missions au niveau européen et comment définir ces missions, tout comme le font les constitutions nationales. Il s'agit de considérer le système constitutionnel européen comme étant un système au sein duquel les tâches assignées par le citoyen sont attribuées autant au niveau national qu'européen, ce qui correspond à un partage de la souveraineté, ainsi que le formulent les Français. Et pour le citoyen, il est évidemment fondamental de savoir qui fait quoi. Il s'agit donc d'un système que

De vraag, wie verantwoordelijk is voor wat, staat ook centraal bij de democratische legitimering van de Europese politiek. Alleen wanneer de burger weet, welke verantwoordelijkheden de Europese instellingen hebben, kan hij dit begrijpen en controleren. Controle is tegelijk het wezenlijke element van de politiek in de democratie. Daarnaast is duidelijkheid in de toewijzing van de bevoegdheden een voorwaarde voor de democratie en de legitimiteit van de Europese Unie.

Nu de uitbreiding voor de deur staat, is dit vraagstuk van groot belang en alle eerste ministers, staatshoofden en regeringsleiders eisen een afbakening van de bevoegdheden, en dat heeft zo zijn redenen. Enkele eisen een bevoegdheidscatalogus. Dat was oorspronkelijk de vraag van de Duitse deelstaten. Intussen heeft men ingezien dat deze eis, die zich op een catalogus naar Duits model richt, geen haalbare kaart is.

Tony Blair heeft het over een “charter of competency”, uw eerste minister Verhofstadt zegt “to regulate the Kompetenzabgrenzung”, een Duits woord dat misschien wel onvertaalbaar is.

Ik ben van mening dat een bevoegdheidscatalogus reeds bestaat. Immers, als we stilstaan bij de essentie van met name het EG-Verdrag, dan vinden we in artikel 3 een opsomming van de activiteiten van de EG en in de latere hoofdstukken bevoegdheidstoeuwijzingen volgens gebied: landbouw, verkeersbeleid, milieubeleid, evenals sociaal beleid en handelsbeleid, en daarnaast zelfs cultuur, onderwijs, maar dan wel op zeer gedifferentieerde wijze, d.w.z. cultuur moet niet als geheel voor rekening van de Europese Unie vallen maar wordt enkel precies afgebakend; de bevoegdheid voor het handelsbeleid ligt nagenoeg volledig bij de Europese Unie, die op uitsluitende wijze bevoegd is. Zo ziet de catalogus eruit die thans bestaat en die we terugvinden in het EG-Verdrag. Wie het verdrag goed leest, zal dit beamen: eerst gedifferentieerd, daarna duidelijk afgebakend. Enkel de bevoegdheid voor de verwezenlijking en de werking van de binnenmarkten is op finale wijze gedefinieerd. Artikel 95 en dergelijke, en dan is er artikel 308: de aanvullende bevoegdheid.

Men kan zich de vraag stellen of de artikelen voldoende gedefinieerd zijn. Minister-president Clement heeft aan de Humboldt-universiteit dit jaar voorgesteld om artikel 95 – m.a.w. de binnenmarktbevoegdheid – en artikel 308 af te schaffen. Ik vroeg hem nadien, wat hij hiermee bedoelde. Hij zei: “We hebben toch de binnenmarkt?”. Maar hij was het ermee eens dat daarover nog te praten viel en toen was ik gerustgesteld.

Waar ligt het probleem eigenlijk? Gaat het om de verdeling van bevoegdheden of is het om de uitoefening of een te verregaande uitoefening van bevoegdheden te doen? De vele gesprekken die ik met Duitse politici maar ook met politici uit andere landen heb gehad, wekten bij mij de indruk dat het in de eerste plaats om de uitoefening ervan ging. Het probleem is meer bepaald dat lidstaten of landen minder speelruimte krijgen. Een eerste minister kan niet langer vrij putten uit de middelen, waarover hij mogelijk beschikt, om een onderneming of een regio geld toe te stoppen, wat nochtans

j’appelle « multi-level constitution », donc d’une constitution à plusieurs niveaux, au sein de laquelle les tâches sont réparties et définies.

Ce problème, consistant à savoir qui est responsable pour telle ou telle chose, est également d’une importance primordiale pour la légitimation démocratique des institutions européennes. Ce n’est que lorsque le citoyen sait quelles sont les compétences des institutions européennes qu’il pourra comprendre et contrôler. Le contrôle représente en même temps l’élément essentiel de la politique en démocratie, et la clarté de la répartition des compétences est la condition préalable pour la démocratie et la légitimité de l’Union européenne.

Ceci explique l’importance que revêt cette question avant l’élargissement, et tous les premiers ministres, chefs d’État et chefs de gouvernement réclament – c’est ma perception des choses – une clarification des compétences, non sans raison. Certains réclament un catalogue des compétences. C’était initialement l’exigence des Länder en Allemagne. Entre-temps, en ce qui concerne l’idée d’un catalogue selon le modèle allemand, on s’est finalement aperçu qu’une telle exigence serait probablement impossible à satisfaire.

Tony Blair parle d’une « charter of competency » et votre premier ministre Verhofstadt parle de « regulate the Kompetenzabgrenzung », un terme allemand qu’il est probablement impossible de traduire.

Je pense qu’il existe déjà un catalogue des compétences. De toute évidence, si vous considérez la quintessence même des traités, et essentiellement du traité CE, vous trouverez des répartitions de compétences non seulement à l’article 3 énumérant les activités de la CE, mais aussi dans les chapitres qui suivent : agriculture, politique des transports, politique de l’environnement, politique sociale, politique commerciale, et même la culture, l’éducation, mais sous une forme très différenciée, c’est-à-dire que l’ensemble de la culture ne doit pas être du ressort de l’Union européenne, elle est uniquement définie de façon précise. Dans le cas de la politique commerciale, c’est l’Union européenne qui est presque exclusivement compétente. Ainsi, le catalogue que nous avons et que nous trouvons dans le traité CE est d’abord différencié, puis clairement délimité. Seule la compétence relative à la réalisation et au fonctionnement des marchés intérieurs est définie de manière définitive. Il s’agit de l’article 95 similaires. Nous avons ensuite l’article 308 consacré à la compétence complémentaire.

On peut ainsi se demander si les articles sont suffisamment définis. Le ministre-président Clement a proposé, lors d’un discours à l’Université Humboldt, de supprimer l’article 95 – donc la compétence en matière de marché intérieur – ainsi que l’article 308. Je lui ai ensuite demandé ce qu’il voulait dire. Il m’a répondu que nous avons de toute façon le marché unique. Mais au bout du compte, il estima qu’on pouvait encore discuter la question, et cela m’a rassuré.

Où se situe le véritable problème ? S’agit-il réellement de la répartition des compétences ou bien de l’exercice trop intensif de compétences ? Mon impression découlant de nombreux entretiens avec des responsables politiques d’Allemagne mais aussi d’autres pays, est qu’il s’agit en

een van de meest geliefde dingen is in de politiek. Er zijn immers de controles op staatssteun en er zijn ook de criteria van het Europese regionale beleid. Dat geeft problemen, ook voor het landbouwbeleid en de sector van de dienstverlening van algemeen economisch belang, d.w.z. de veiligstelling van de bestaanszekerheid.

Het is verkeerd om te denken dat de Europese Commissie of de Unie bevoegd zou zijn voor het veiligstellen van de bestaanszekerheid. Het probleem ligt echter bij het vrij kunnen beslissen: moeten welbepaalde diensten zoals de post, de spoorwegen, energievoorziening, enz. in handen van de staat blijven – waarbij elke burger de garantie heeft dat hij zijn energie krijgt als hij die nodig heeft – of moeten deze diensten door de markt en dus door de privé-sector worden aangeboden?

En dan zijn er de verwijzingen naar het voorbeeld van Californië, een crisissituatie waarin – als je het overlaat aan de privé-sector – de burger niet langer de zekerheid heeft om over energie te kunnen beschikken. Ik vind dat problematisch maar deze beslissing is van politieke aard en de vraag is wie deze politieke beslissing moet nemen. Ik ben van oordeel dat het verdrag een toereikend evenwicht voorziet: met name de artikelen 16, 87, en 86 lid 2 bevatten een systeem. Het probleem is echter dat er weinig rechtszekerheid is en weinig duidelijkheid over waar de grenzen liggen. De burger begrijpt dat niet.

Samenvattend: het probleem bestaat erin, dat er een gebrek is aan rechtszekerheid en transparantie, dat de autonomie van de lidstaten en van de deelgebieden van die lidstaten en bijgevolg ook van de legitimiteit van de Europese Unie en van het systeem als geheel in vraag wordt gesteld.

Dan kom ik bij de oplossingen: wat kunnen we daaraan doen? Een bevoegdheidscatalogus naar Duits voorbeeld past niet langer in het debat. Eén punt is niettemin uitermate belangrijk en ik geloof dat dit ook in het Belgische model zo is uitgewerkt: er is een vermoeden van bevoegdheid van het niveau dat het dichtst bij de burger staat. In Duitsland hebben de deelstaten in principe alle bevoegdheden, met uitzondering van de bevoegdheden die uitdrukkelijk aan de federale staat werden toegekend. In mijn ogen is dat een goed principe. Het hogere niveau moet zich rechtvaardigen als het optreedt. Maar dit principe is in de EG uiteraard steeds een feit geweest.

Dat een Europese grondwet Europese bevoegdheden zou regelen, is in orde, maar we moeten afstand nemen van de idee dat een Europese grondwet nationale of regionale bevoegdheden zou moeten regelen. Dat zou een inbreuk betekenen op de nationale grondwetgevende autonomie en ik meen dat hieraan geen behoefte bestaat als we de regel van het vermoeden toepassen.

Maar ik stel voor dat we het Duitse model links laten liggen, vooral omdat het zich niet heeft bewezen. Al vijftig jaar is er een grondwet, al vijftig jaar maken de Duitse deelstaten plannen over een bevoegdheidsoverdracht van de deelstaten naar het federale niveau. Een erosie van de federale staat, dat kan toch geen model zijn!

Een ander voorstel – dat in mijn ogen meer zin heeft – zou

premier lieu de leur exercice en soi, le problème étant que les États membres ou les régions perdent des marges de manœuvre. Un premier ministre n'est plus libre d'accorder un aide à une entreprise ou à une région sur la base des ressources dont il dispose, alors qu'il s'agit d'un des aspects les plus prisés de la politique. Il existe en effet des contrôles pour les aides publiques et nous avons les critères de la politique régionale européenne... Cela crée des problèmes, même pour la politique agricole et les services d'intérêt économique général, et donc la sécurité d'existence. Il est faux de croire que la Commission européenne est compétente pour garantir la sécurité d'existence. Il s'agit de pouvoir faire un choix : certains services déterminés tels que la poste, les chemins de fer, l'approvisionnement en énergie doivent-ils rester aux mains de l'État – donnant ainsi la garantie au citoyen par exemple qu'il sera approvisionné en énergie quand il en a besoin – ou bien ces services doivent-ils obéir aux lois du marché et être offerts par le secteur privé ?

On pense au cas de la Californie et à la crise que l'on peut connaître à l'occasion de la privatisation, le citoyen n'ayant plus la garantie d'être approvisionné en énergie. Pour ma part, j'estime que ce choix est problématique, que la décision est de nature politique et la question est de savoir à qui il revient de prendre cette décision politique. Je crois que le traité présente un équilibre : les articles 16, 87 et 86 paragraphe 2 proposent un système. Cependant, il offre peu de sécurité juridique et de clarté quant aux limites et il est difficile au citoyen de le comprendre.

Bref, le problème réside dans le manque de sécurité juridique et de transparence, dans la remise en question de l'autonomie des États membres et des régions et par conséquent de la légitimité de l'Union européenne.

J'en arrive aux solutions : que pouvons-nous y faire ? On a abandonné depuis longtemps l'idée d'établir un catalogue des compétences sur le modèle allemand. Il est néanmoins un élément extrêmement important qui figure aussi je pense dans le modèle belge : on part de la présomption que la compétence est exercée au niveau le plus proche du citoyen. En Allemagne, les Länder ont en principe toutes les compétences à l'exception de celles qui sont explicitement attribuées à l'État fédéral. Je crois qu'il s'agit là d'un bon principe. Le niveau supérieur doit se justifier lorsqu'il intervient. Mais ce principe a toujours été appliqué dans les faits au sein de la Communauté européenne.

S'il est certes positif qu'une constitution européenne réglemente les compétences européennes, nous devons nous départir de l'idée qu'une constitution européenne puisse intervenir au niveau des compétences nationales ou régionales. Je pense qu'il s'agirait d'une violation de l'autonomie constitutionnelle nationale et que c'est inutile si l'on applique le principe de présomption.

Laissons donc le modèle allemand de côté, surtout parce qu'il n'a pas fait ses preuves. Depuis 50 ans la Loi fondamentale existe et depuis 50 ans, les Länder allemands sont confrontés à la dérive des compétences du Land vers le niveau fédéral, sans compter l'érosion de l'État fédéral – cela ne pourrait donc servir de modèle !

Une autre proposition – à mes yeux plus logique –

erin bestaan, in de huidige opbouw van het verdrag te zoeken naar mogelijkheden voor systematisering en precisering. Onder "systematisering" versta ik hier dat men duidelijk maakt wat "uitsluitende" bevoegdheden zijn, wat "parallele" bevoegdheden inhouden en wat "ondersteunende" bevoegdheden – waarbij de Europese Gemeenschap de medewerking van de lidstaten ondersteunt – betekenen, zoals op het gebied van cultuur. Los daarvan moet men – en dit heeft allemaal betrekking op wetgeving – uiteraard de executieve, de uitvoerende macht onderscheiden. Er is immers een systeem van functionele scheiding der machten, wat zeer belangrijk is en dicht bij de burger staat. Het gaat hier om het uitvoerende niveau dat ad hoc en dichtbij de burger optreedt – het niveau van de lidstaten en van de regio's of gemeenten –, wat ik als noodzakelijk beschouw. Enkel bij wijze van uitzondering – zoals kartelvorming of staatssteun – treedt een Europese uitvoerende macht op.

Dat is allemaal niet zo nieuw. In deze categorie zou men verschillende activiteiten van de Europese Gemeenschap kunnen onderbrengen en zo de systematiek doorzichtiger en duidelijker maken. Belangrijk is echter dan men ook daar, waar de EG niet hoort op te treden, een stuk rechtszekerheid schept door negatieve afbakening, zoals bijvoorbeeld artikel 51 doet inzake cultuurbeleid wat elke harmonisering uitsluit. Dat is een goede zaak. Dat kunnen we doen. Ik ben echter van oordeel dat men bij negatieve afbakening altijd het volgende in het achterhoofd moet houden: er kunnen toch gevallen zijn waarin een Europees optreden ter harmonisering zelfs nuttig is?

Maar toch: teksten corrigeren door correcties aan te brengen brengt altijd het probleem met zich mee, dat papier verduidelijkt is en dat teksten het voorwerp zijn van interpretatie. De politiek kan met elke tekst alle kanten uit. Er is geen rechtszekerheid. Daarom ben ik van mening dat we naar oplossingen moeten zoeken die de kern van het probleem aanpakken. Het probleem ligt bij een uitdijende interpretatie en toepassing van aanwezige bevoegheidsnormen en bij een tegenstrijdigheid met subsidiariteitsprincipe, en mogelijk ook bij een overschrijding van de bevoegdheden. Daar ligt, volgens mij, de macht van de definiëring. Waar eindigt een bevoegdheid? Waar begint de schending van het subsidiariteitsprincipe? De politieke beslissing hierover ligt in de eerste plaats bij de Raad en bij het Europese Parlement. Het is echter mogelijk dat de ministers in de Raad om politieke redenen van oordeel zijn dat ze via Europa een beleid, dat internationaal op weerstand stuit, gemakkelijker ten uitvoer kunnen brengen.

Via een omweg dus. Helmut Kohl zei tijdens een toespraak dat dit een praktische mogelijkheid is. Een afbakening van bevoegdheden haalt weinig uit als de ministers unaniem iets willen dat er eigenlijk niet is. In dat geval begint bovendien niemand een procedure bij het Europese Hof van Justitie. Wat kunnen we in dergelijke gevallen doen?

Ik doe hier een voorstel waarmee ik dit probeer uit te leggen. Een parlementaire bevoegheids- en subsidiariteitscommissie als adviesorgaan, dat bij politieke debatten een antwoord moet geven bij vraagstukken inzake bevoegdheden en subsidiariteit, zou een oplossing kunnen zijn. Ik herinner aan

consisterait à déterminer si dans le cadre actuel du traité il n'y aurait pas des possibilités de systématisation et de précision. J'entends par « systématisation », la définition des compétences « exclusives », des compétences « parallèles » des compétences « de soutien », où le rôle de la Communauté européenne se limite à stimuler la coopération entre les États membres, comme par exemple dans le domaine de la culture.

Et il faut évidemment d'un point de vue législatif distinguer cela de ce qui relève du pouvoir exécutif, de la mise en œuvre. Il existe un système de séparation fonctionnelle des pouvoirs très important, ce niveau exécutif intervient de manière appropriée en étant proche du citoyen, il s'agit du niveau des États membres, des régions ou des communes. Voilà ce que je considère comme étant nécessaire. Et ce n'est qu'à titre exceptionnel qu'une compétence exécutive européenne doit s'appliquer, par exemple en cas de risque de cartel ou dans le cadre du contrôle des subventions publiques.

Tout ceci n'est pas vraiment nouveau. Mais on pourrait inclure dans cette catégorie différents champs d'activité de la Communauté européenne et donc parvenir à une transparence accrue de la systématique. Il serait cependant également important d'apporter une certaine sécurité juridique dans les domaines où l'on est d'avis que la CE ne devrait pas intervenir, et ce, grâce à une délimitation négative, comme le prévoit par exemple l'article 51 relatif à la politique culturelle qui exclut toute harmonisation. C'est une bonne chose. C'est faisable. Toutefois, en cas de délimitations négatives, je suis d'avis qu'il faut toujours avoir à l'esprit qu'il peut se présenter des cas, dans lesquels une action européenne, voire une harmonisation peut s'avérer utile.

Néanmoins, lors d'une correction basée sur la modification des textes, on est toujours confronté au problème de leurs interprétations diverses. En politique, on peut tout faire avec n'importe quel texte. Il n'y a donc pas de sécurité juridique. Je pense donc qu'il faut chercher des solutions qui s'attaquent directement au problème. Ce dernier tient à une interprétation et à une application exagérées des normes existantes en matière de compétences, à une violation du principe de subsidiarité et parfois aussi à un abus de compétence. C'est ici que, selon moi, se situe le pouvoir de la définition. Où s'arrête la compétence ? Quand le principe de subsidiarité est-il violé ? Il appartient dans ce cas et en premier lieu au Conseil et au Parlement européen de prendre position de manière politique. Mais il se peut aussi que pour des raisons politiques, les ministres du Conseil estiment pouvoir imposer plus facilement via l'Europe, une politique qui rencontre des résistances au niveau international.

Il s'agit là d'un moyen détourné. Helmut Kohl a confirmé dans un discours que c'était une solution pratique. Une délimitation des compétences ne serait d'aucune aide lorsque les ministres souhaitent unanimement quelque chose qui, en fait, n'existe pas. Et personne n'ira dans ce cas porter plainte auprès de la Cour européenne de Justice. Que pouvons-nous faire dans pareils cas ?

Je propose la constitution d'une commission parlementaire sur les compétences et la subsidiarité, qui apporterait une réponse en tant qu'organe consultatif aux problèmes relatifs

hetgeen Tony Blair en anderen hebben gezegd die het over een tweede parlamentskamer hebben. Dat is geen goed idee omdat van de nationale parlementen te veel wordt gevraagd als ze naast de nationale politiek ook nog eens voortdurend de Europese moeten volgen en mee verantwoorden. Het elementaire belang van de nationale parlementen, te weten het behoud van hun speelruimte, kunnen ze echter zeer goed op Europees niveau vertegenwoordigen.

Mijn voorstel is dus om een Europese commissie op te richten, die telkens uit twee verkozen parlementsleden bestaat en die bij twijfelgevallen door de Raad, het Europese Parlement, individuele leden van de Raad en parlementsfracties kan worden gevraagd om een gemotiveerd standpunt in te nemen over de vraag of het subsidiariteitsprincipe werd geschonden of de vraag of de bevoegdheid al dan niet overschreden? Als de Raad in weerwil van een negatief advies van de commissie een juridische akte toch wil aannemen, moet de Raad dit motiveren en dit staven met beleidsargumenten: waarom willen we, ondanks de twijfel, deze juridische akte toch aannemen? Deze argumentatie is later een belangrijke stap als een persoon of een lidstaat een rechtsvordering instelt en is bovendien een belangrijke basis voor uitspraken van het Europese Hof van Justitie. Het Hof van Justitie moet echter het laatste woord hebben. Zoveel vertrouwen in het Europese Hof van Justitie heb ik wel en ik ben van mening dat het ons vertrouwen ook verdient.

De heer Louis schrijft in zijn inleidende bijdrage dat deze oplossing mogelijk meer verwarring dan doorzichtigheid zal scheppen. De procedure wordt inderdaad iets langer en misschien, naar mijn mening ook niet verbeterd maar geeft een nieuwe kans voor een politiek element. Ik ben echter van mening dat het in een democratische wetgevingsprocedure nodig is dat in twijfelgevallen een punt nogmaals afzonderlijk wordt besproken. De heer Prodi is er niet voor te vinden om de controles over te dragen naar een tweede kamer en ze dan te ontnemen aan het Hof van Justitie. Mijn voorstel zou erin bestaan, de laatste controle niet te ontnemen van het Hof van Justitie maar om het orgaan enkel als adviescommissie uit te werken. Zo blijft de politieke controle behouden die nationale parlementen hebben en tegelijk ook de medeverantwoordelijkheid die ze dragen, op voorwaarde dat ze het subsidiariteitsprincipe niet schenden en een nuttige bijdrage leveren, ook ter versterking van de legitimiteit van de Europese Unie.

De heer Verhofstadt zei: we moeten het verdrag herschrijven. Er moet naar mijn oordeel een corpus van verdragen zijn, waarin de verschillende bevoegdheidstypes, ook ten aanzien van de buitenlandse politiek, het defensiebeleid en het binnenlandse, monetaire en economische beleid samen met de tot dusver gebruikelijke communautaire beleidsgebieden in één systeem worden ondergebracht. Dit systeem van bevoegdheden moet, vooral in het begin, worden begeleid door een belangrijk gedeelte, te weten het charter van basisrechten. Immers, ook de basisrechten bakenen de bevoegdheden af ten gunste van de burger. Basisrechten zijn negatieve bevoegdheidsbepalingen, om het even zo uit te drukken. U zegt: de overheid mag dat niet in het belang van de bescherming van de autonomie en de vrijheid van de

aux compétences et à la subsidiarité lors des débats politiques. Je rappelle les déclarations de Tony Blair et d'autres qui ont parlé d'une seconde chambre parlementaire. Ce n'est pas une bonne idée, parce que les parlements nationaux sont surchargés lorsqu'ils doivent suivre outre la politique nationale, l'ensemble de la politique européenne et en assumer la coresponsabilité. Mais l'intérêt élémentaire des parlements nationaux, à savoir le maintien de leurs marges de manœuvre, ils peuvent parfaitement le défendre au niveau européen.

Je propose donc la création d'un comité européen composé de deux parlementaires élus, qui peut être consulté en cas de litige, par le Conseil, les groupes parlementaires du Parlement européen ou par des représentants isolés du Conseil et qui publiera ensuite un avis motivé, précisant si le principe de subsidiarité a été violé ou non, si les compétences ont été outrepassées ou non. Si le Conseil veut ensuite poser un acte qui va à l'encontre de l'avis négatif du comité, il devra alors le justifier et le motiver du point de vue politique. Il devra expliquer sa volonté de le faire malgré les doutes qui subsistent. Cette argumentation constituerait un élément important lorsqu'une personne ou un État membre porte plainte et la Cour européenne de justice, qui a le dernier mot, pourrait en outre se fonder sur cette base pour arrêter sa décision. J'ai confiance en Cour européenne de justice à cet égard, et je crois qu'elle mérite d'ailleurs notre confiance.

Monsieur Louis écrit dans son introduction que cette solution est susceptible d'engendrer plus de confusion que de clarté. C'est vrai, la procédure sera quelque peu allongée et selon moi, elle n'en sera probablement pas améliorée, mais un point politique particulier sera une nouvelle fois débattu. Or j'estime qu'il est nécessaire dans une procédure législative démocratique, qu'en cas de doute, un point particulier soit rediscuté. Monsieur Prodi est opposé à l'idée de confier les contrôles à une deuxième chambre et donc de les retirer à la Cour de justice. Ma proposition serait de ne pas retirer le dernier contrôle à la Cour de justice, et d'établir l'organe uniquement en tant que comité consultatif. Je considère donc le contrôle politique qu'exercent les parlements nationaux et ce faisant la coresponsabilité qu'ils assument, comme une contribution utile au renforcement de la légitimité de l'Union européenne, pour autant qu'ils ne violent pas le principe de subsidiarité.

Monsieur Verhofstadt a dit que nous devons reformuler le traité. A mon avis, il faut un ensemble de traités au sein duquel les différents types de compétences – en ce compris celles relatives à la politique extérieure, à la politique de sécurité, à la politique intérieure, à la politique monétaire et la politique économique – sont rassemblés avec les politiques communautaires traditionnelles, pour former un système. Ce système de compétences doit s'accompagner d'une partie importante – idéalement en guise d'introduction –, à savoir la Charte des droits fondamentaux. En effet les droits fondamentaux permettent en quelque sorte de délimiter les compétences, au profit du citoyen. Ils constituent pour ainsi dire des définitions négatives de compétence. Pour assurer la protection de l'autonomie et de la liberté du citoyen, ils stipulent ce qui est interdit aux pouvoirs publics. Cela fait partie du débat sur les compétences.

burger. Dit maakt deel uit van de bevoegdheidsdiscussie en dan is er natuurlijk nog het vraagstuk van de instelling en de procedure met de verwijzing, dat de democratisering nog niet voltrokken is. Onder deze voorwaarden zal het bevoegdheidsdebat ook nieuwe vragen doen rijzen, namelijk hoe de buitenlandse politiek en het defensiebeleid een echte Europese communautaire bevoegdheid kunnen worden. Het immigratiebeleid, wat daar gaat het om, wie is burger van de Unie en ook het nieuwe vraagstuk van een Europese belasting, de financiële grondwet dus van de echte Unie, moet in 2004 en zoniet dan toch in 2008 aan de orde zijn.

Er moet een consensus zijn voor de voorbereidingsfase, die doet het voorstel, de regeringsconferentie beslist en kan uiteraard, net zoals de Raad, voorstellen van de Commissie wijzigen, deze voorstellen van ... autonoom en naar eigen goeddunken wijzigen, maar het moet duidelijk zijn dat de derde fase, de ratificering nog komt, d.w.z. de parlementen hebben uiteindelijk het laatste woord en de parlementen in naam van de burgers van de Unie en het zou ondanks het Ierse referendum geen slecht idee zijn om na te gaan of aan het einde geen Europees referendum moet volgen omdat wanneer een dergelijk slotreferendum erbij is, elke politicus ten aanzien van de consensus een scherper gehoor krijgt, zodat hetgeen aan het einde van de rit ontstaat, werkelijke door de burger kan worden aanvaard.

De voorzitter. – Ik dank u, professor Pernice, voor uw briljante uiteenzetting over de bevoegdheidsverdeling binnen de Unie en voor uw commentaar bij de federale ervaring van diverse landen waaronder het uwe.

Uw idee van een parlementair comité dat zou instaan voor de toetsing van het subsidiariteitsbeginsel doet mij denken aan de Belgische grondwet waarin sprake is van de oplossing van belangen- en bevoegdheidsconflicten. De Belgische Senaat heeft onder meer als taak bemiddelend op te treden in belangenconflicten en adviezen te geven aan een federaal overlegcomité. Bevoegdheidsconflicten worden naar het Arbitragehof verwezen.

De heer Koen Lenaerts, hoogleraar aan de Katholieke Universiteit Leuven. – Ik ben de voorzitter nog iets schuldig. In maart van dit jaar liep mijn uiteenzetting op een colloquium over de Europese Unie in deze zaal iets te lang uit. Wie mij kent, zal daarover niet verbaasd zijn. Dat gebeurt wel vaker. Ik heb daarom voor vandaag geen uitgeschreven tekst gemaakt, maar mijn aandachtspunten synthetisch op papier gezet. Ik zal deze keer – ter compensatie – een redelijke spreektijd zeker niet overschrijden.

Ik zal eerst, een beetje schematisch, over de communautaire methode spreken, omdat velen dit begrip in het huidige politieke debat in de mond nemen. Ik wil u dan ook kort, als een soort geheugensteun, in herinnering brengen wat de communautaire methode is, om tegelijk aan te geven dat de communautaire methode op een aantal vlakken problemen geeft. Als spiegelbeeld van de communautaire methode zal ik kort de intergouvernementele methode toelichten en ook daarvan de problemen aangeven. In preview geef ik u nu al mijn eindconclusie. De communautaire methode wordt

Il y a par ailleurs le problème institutionnel et les questions de procédure ; le processus de démocratisation n'est évidemment pas encore terminé. Dans ces conditions, le débat sur les compétences va soulever de nouvelles questions : la politique extérieure et de sécurité peut-elle devenir une réelle compétence communautaire ? Quant à la politique d'immigration – puisque c'est bien de cela qu'il s'agit –, elle nous amènera à la question de savoir qui est citoyen de l'Union, sans oublier le nouveau problème de l'impôt européen, et donc de la constitution financière de la véritable Union. Toutes ces questions seront à l'ordre du jour, si pas en 2004, en 2008.

Il doit y avoir un consensus pour la phase préparatoire. A partir de là, il s'agit de faire une proposition, de prévoir la tenue d'une conférence intergouvernementale qui décide et est en mesure, comme le Conseil, de modifier les propositions de la Commission de manière autonome et en toute liberté mais il faut être conscient que la troisième phase, celle de la ratification, est encore à venir, à savoir que les parlements continueront à avoir le dernier mot, et ce, au nom des citoyens de l'Union. Et ce ne serait pas une mauvaise chose, malgré le référendum irlandais, que de réfléchir à la nécessité de prévoir un référendum européen en fin de procédure. En effet, si tel était le cas, les responsables politiques seraient tous plus à l'écoute des avis du citoyen car ils veilleraient à ce que la procédure aboutisse à un résultat qui soit acceptable pour le citoyen.

M. le président. – Je vous remercie, professeur Pernice, pour votre brillant exposé sur la répartition des compétences au sein de l'Union et pour vos commentaires relatifs aux expériences fédérales de différents pays, dont le vôtre.

Votre idée du comité parlementaire, qui vérifierait le principe de subsidiarité, me fait penser à la Constitution belge et au fédéralisme belge qui prévoient les questions de conflits d'intérêts et de conflits de compétences. Le Sénat belge a notamment pour mission de tenter d'arbitrer les conflits d'intérêts et de donner des avis à un comité de concertation fédéral. De son côté, la Cour d'arbitrage est compétente pour les conflits de compétences.

M. Koen Lenaerts, professeur à la Katholieke Universiteit Leuven. – *J'ai une dette à l'égard du président. En mars dernier, dans cette même salle, je suis intervenu un peu trop longuement lors d'un colloque sur l'Union européenne. Cela m'arrive. Aussi n'ai-je cette fois pas préparé de texte, j'ai simplement mis sur papier les points principaux. Ainsi, je ne dépasserai pas un temps de parole raisonnable.*

J'aborderai tout d'abord, et de manière un peu schématique, la méthode communautaire, car nombreux sont ceux qui utilisent ce concept dans le débat politique actuel. Je rappellerai brièvement ce qu'est cette méthode pour signaler en même temps les problèmes qu'elle engendre dans un certain nombre de domaines. J'expliquerai aussi, en bref, son image de miroir, c'est-à-dire la méthode intergouvernementale et les problèmes qu'elle suscite. Je vous livre déjà en préambule ma conclusion finale. La méthode communautaire est généralement présentée comme la Rolls Royce de l'intégration européenne, même si des problèmes se posent. Toutefois, il n'y a pas d'autre voie et

algemeen voorgesteld als de Rolls Royce van de Europese integratie, dé methode bij uitstek, ook al zijn er met die methode wel wat problemen. Er is echter geen alternatief en dat is zeker niet te vinden in de intergouvernementele methode.

Wat ik zeg, is overigens niets nieuws. De communautaire methode is niet enkel de methode bij uitstek omdat een aantal beleidsmensen en academici dat zo aanvoelen, maar omdat het Verdrag zelf dit aangeeft. Weinigen herinneren zich misschien dat de openingsbepaling van het Verdrag betreffende de Europese Unie luidt: "De Unie steunt op de Europese Gemeenschappen, aangevuld met ..." of "L'Union est fondée sur les Communautés européennes, complétées par ..." en dan komen de tweede en derde pijler. Dat maakt van de gemeenschappen en van de daaraan verbonden communautaire methode dus duidelijk het centrale element van de Europese integratie. Ik ben altijd een beetje sceptisch wanneer ik op voet van gelijkheid, alsof het om een eenvoudige opsomming ging, over de eerste, de tweede en de derde pijler hoor spreken. Ik spreek nooit van de eerste pijler, maar wel van de gemeenschapspijler, die aangevuld is met een tweede en derde pijler.

Artikel 47 van het Verdrag betreffende de Europese Unie zegt dat de intergouvernementele pijlers, het gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid en de politieke en justitiële samenwerking in strafzaken, geen afbreuk mogen doen aan het gemeenschapsrecht. Ook daar ziet u het centrale statuut van het *acquis communautaire* en dus van de communautaire methode.

Ik overloop nu de communautaire methode en geef er meteen de problemen en mogelijke zwakheden van aan.

De grondnorm van de communautaire methode is een verdrag. De gemeenschappen, drie rechtspersonen van internationaal recht, steunen op verdragen, afgesloten door soevereine staten, die een nieuwe rechtsorde hebben gecreëerd.

Begrijp me niet verkeerd. Het gaat om een *Traité Constitution*, zoals het Hof van Justitie in 1986 zeer terecht heeft opgemerkt in het arrest *Les Verts versus het Europees Parlement*, geconfirmeerd in advies 1-91 in december 1991. De verdragen vervullen de functie van een grondwet in de rechtsorde. Ze bevatten alle grondregels die elke uitoefening van het politieke gezag in die rechtsorde moet eerbiedigen. Het gaat om rechten en vrijheden. Niet zoveel helaas, want er is geen volledige *Grundrechtenkatalog*, maar dat zal het handvest over de grondrechten op termijn wel verhelpen. Vroeg of laat komt dat handvest immers in de verdragen. Het is onmogelijk anders te denken in het constitutionaliserings- en verdieppingsproces van de Europese integratie. Dat is ook goed, want grondrechten zijn, zoals de heer Pernice zei, de eerste vorm van begrenzing van overheidsbevoegdheden. Daarom horen ze in een tekst met grondwettelijke waarde.

We mogen echter niet blind zijn voor het feit dat het om verdragen blijft gaan. De amenderingprocedure steunt integraal op unanimité. Dit verklaart onder meer de heisa rond de negatieve uitslag van het Ierse referendum. Iedereen vraagt zich af of alles nu op de helling komt te staan. Ik geef u ter overweging wat het zou worden als in een unie van 27

certainement pas la méthode intergouvernementale.

Ce que je dis n'est pas neuf. La méthode communautaire est la méthode par excellence, non seulement parce que certains dirigeants et académiciens le ressentent ainsi, mais parce que le Traité le dit. Peu nombreux sans doute sont ceux qui se souviennent de la première disposition du Traité sur l'Union européenne, qui stipule : « L'Union est fondée sur les Communautés européennes, complétées par ... » ; viennent ensuite le deuxième et le troisième pilier. Les communautés et la méthode communautaire qui y est liée constituent donc clairement l'élément central de l'intégration européenne.

Je suis toujours un peu sceptique quand j'entends mettre le premier, le deuxième et le troisième pilier sur un pied d'égalité. Je ne parle jamais de premier pilier, mais bien de pilier communautaire, complété par un deuxième et un troisième pilier.

L'article 47 du Traité dit que les piliers intergouvernementaux ne peuvent porter atteinte au droit communautaire. C'est là le statut central de l'acquis communautaire et donc de la méthode communautaire.

Quels sont les problèmes et les éventuelles faiblesses de cette méthode ? Sa norme de base est un traité. Les communautés, trois personnalités juridiques de droit international, reposent sur des traités conclus par des États souverains qui ont créé un nouvel ordre juridique.

*Que l'on me comprenne bien. Il s'agit d'un Traité Constitution, comme l'a fait remarquer à juste titre la Cour de justice en 1986 dans l'arrêt *Les Verts versus le Parlement européen*. Les traités remplissent la fonction d'une constitution dans le droit juridique. Ils contiennent toutes les règles fondamentales que doit respecter tout exercice de l'autorité politique dans ce droit juridique. Il s'agit de droits et de libertés, qui ne sont hélas pas très nombreux car il n'existe pas de catalogue des droits fondamentaux, mais la charte sur ces droits y remédiera à terme. Tôt ou tard, cette charte sera reprise dans les traités. Il est impensable qu'il en soit autrement dans la processus de constitutionnalisation et d'approfondissement de l'intégration européenne. C'est aussi une bonne chose car les droits fondamentaux sont, comme l'a dit M. Pernice, la première forme de limitation des compétences des autorités. C'est pourquoi ils relèvent d'un texte à valeur constitutionnelle.*

Il ne faut toutefois pas perdre de vue qu'il s'agit toujours de traités. La procédure d'amendement repose intégralement sur l'unanimité. Cela explique entre autres tous les commentaires sur le résultat négatif du référendum irlandais. Chacun se demande si tout est remis en question. Que se passerait-il si, dans une union de 27 États membres, un seul refus de ratification pouvait bloquer tout le processus d'amendement ?

Il est plus important de poser les bonnes questions que d'apporter les bonnes réponses. La question est de savoir si le Parlement européen ne doit pas participer d'une manière ou d'une autre à l'élaboration d'une constitution. Ne devons-nous pas exprimer la légitimité démocratique dans l'optique de multiple level governments entre le citoyen et le niveau national – régional – d'une part, et le citoyen et le niveau européen, d'autre part, dans un document de base qui serait

lidstaten één enkele niet-ratificatie het hele amenderingproces kan blokkeren.

Het is belangrijker goede vragen te stellen dan juiste antwoorden te geven. De vraag is of het Europees Parlement niet op een of andere manier op een medebeslissende wijze aan het grondwetgevend verhaal moet deelnemen? Moeten we de democratische legitimiteit in de optiek van *multiple level governments*, tussen de burger en het nationale – regionale – niveau, enerzijds, en de burger en het Europese niveau, anderzijds, niet uitdrukken in een gronddocument dat zowel gelegitimeerd wordt door de bevolking van de Staten als door de bevolking van de Unie als dusdanig? Dat betekent dat ook de parlementen, zij het niet alle, met de amenderingen moeten instemmen. Ik verwijs naar de Verenigde Staten. Wanneer vier vijfden van de staten én een overweldigende meerderheid in het federale Congres een amendement op de grondwet ratificeren, dan is de grondwetwijziging goedgekeurd. Moeten we ook in Europa – in het post-Nice-proces – niet een gelijkaardige perfectie van de communautaire methode op het niveau van de grondwettelijke normen niet overwegen?

De tweede vorm van normen is de wetgeving. Die steunt op de driehoek Commissie, Raad en Parlement. De Commissie heeft het monopolie van initiatief. Ik laat hier de kleine betreurenswaardige inbreuken in de asiel- en immigratiesector in het Verdrag van Amsterdam buiten beschouwing. De Raad stemt nu meer en meer met een gekwalificeerde meerderheid. Er is wel een kleine kritische noot bij het Verdrag van Nice. Het bereiken van de gekwalificeerde meerderheid is in Nice bemoeilijkt doordat het percentage van gewogen stemmen nodig om die meerderheid te bereiken, hoger ligt. Bovendien moet een meerderheid van de leden van de Raad instemmen. Ten slotte moet er op vraag van een lidstaat worden nagegaan of de ja-stemmers 62% van de bevolking vertegenwoordigen. Het is begrijpelijk voor de legitimiteit, maar niet zo efficiënt om tot een besluitvorming te komen. Een grotere adhesie van de bevolking bij elk genomen besluit leidt evenwel tot een betere uitvoering.

Het grote probleem is dat het Europees Parlement niet steeds over een codecisierrecht met de Raad beschikt. Dat is bijvoorbeeld het geval wanneer de Raad in wetgevende materies met gekwalificeerde meerderheid stemt. Op deze wijze bestendigen en vergroten we zelfs de kloof tussen de burger en de Unie. Als de Raad met gekwalificeerde meerderheid stemt, kunnen bepaalde lidstaten in de minderheid worden gesteld en heeft het Europees Parlement hooguit het recht om een advies uit te brengen en soms zelfs dat niet, bijvoorbeeld inzake de gemeenschappelijke handelspolitiek. Nationale parlementen kunnen zich in resoluties wel verzetten tegen voorgenomen plannen op het niveau van de wetgeving van de Unie, maar als ze een minderheid vormen, zal de Unie over hun resoluties heen stappen. Nadien vraagt de Unie uitgerekend aan diezelfde lidstaten om lokaal het recht van de Unie uit te voeren. Dat is een probleem.

De enige manier waarop de Unie kan verantwoordelijk worden gehouden dat nationale parlementen hun vetorecht tezamen met dat van hun regering verliezen in de Raad, is te garanderen dat er op Europees niveau ten minste een parlementaire vertegenwoordiging, een volksvertegenwoordiging, met

légitimé par la population des États comme par celle de l'Union en tant que telle ? Cela signifie que les parlements doivent souscrire aux amendements, même si ce n'est pas à tous. Je renvoie aux États-Unis. Lorsque au Congrès fédéral quatre États sur cinq et une large majorité ratifient un amendement à la Constitution, la modification de la Constitution est adoptée. En Europe, dans le processus post-Nice, ne devons-nous pas envisager un perfectionnement semblable de la méthode communautaire au niveau des normes constitutionnelles ?

La deuxième forme de normes est la législation. Celle-ci s'appuie sur le triangle Commission, Conseil et Parlement. La Commission a le monopole de l'initiative. Je fais abstraction des petites infractions regrettables au traité d'Amsterdam dans le secteur de l'asile et de l'immigration. Le Conseil vote à présent de plus en plus à la majorité qualifiée. Petite critique à l'égard du traité de Nice : atteindre une majorité qualifiée a été plus difficile à Nice parce que le pourcentage des votes pondérés nécessaires est plus élevé. En outre, une majorité des membres du Conseil doit marquer son accord.

Enfin, à la demande d'un État membre, il faut vérifier si les votes positifs représentent 62% de la population. C'est compréhensible pour la légitimité mais ce n'est pas très efficace pour parvenir à une prise de décision. Une plus grande adhésion de la population à chaque décision prise conduit toutefois à une meilleure exécution.

Le grand problème est que le Parlement européen ne dispose pas toujours d'un droit de codécision avec le Conseil. C'est le cas par exemple lorsque le Conseil vote sur des matières législatives à la majorité qualifiée. De cette manière, nous maintenons et amplifions même le fossé entre le citoyen et l'Union. Si le Conseil vote à la majorité qualifiée, certains États membres peuvent être mis en minorité et le parlement européen a tout au plus le droit d'émettre un avis. Parfois, il ne l'a même pas, par exemple en matière de politique commerciale communautaire. Les parlements nationaux peuvent s'opposer par des résolutions aux plans en projet au niveau de la législation de l'Union, mais s'ils sont en minorité, l'Union passe outre. Celle-ci demandera ensuite aux mêmes États membres d'exécuter loyalement le droit de l'Union. C'est un problème.

La seule manière pour l'Union de justifier que les parlements nationaux perdent au Conseil leur droit de veto en même temps que celui de leur gouvernement est de garantir, au niveau européen au moins, une représentation parlementaire, une représentation du peuple, avec une légitimité comparable à celle d'un apport bicaméral. Il est particulièrement déplorable que le traité de Nice ne mette pas en avant comme principe constitutionnel fondamental, que, pour les actes législatifs, le Conseil et le parlement doivent décider ensemble. Ce pourrait être un défi pour le prochain sommet de Laeken d'en faire l'objet d'une brève déclaration. Cela augmenterait la légitimité mais sans réduire l'efficacité et certainement pas si c'est couplé à une hiérarchie des normes, de sorte que le législateur s'occupe uniquement de la législation et le pouvoir exécutif uniquement des mesures d'exécution.

vergelijkbare legitimiteit bestaat die een bicamerale inbreng heeft gehad in de totstandkoming van de wetgeving. Het is bijzonder betreurenswaardig dat het Verdrag van Nice niet als constitutioneel grondbeginsel naar voren schuift dat voor wetgevende handelingen de Raad en het Parlement in medebeslissing moeten optreden. Misschien is het een uitdaging voor de komende top in Laken om dat in een eenvoudige korte verklaring naar voor te schuiven. Het zou de legitimiteit vergroten en de efficiëntie niet bezwaren, zeker niet als het gekoppeld wordt aan een hiërarchie van de normen, zodat de wetgever zich enkel met wetgeving bezighoudt en de uitvoerende macht alleen met uitvoerende maatregelen.

Ik zeg dit alles omdat het Europees Parlement een echt probleem heeft. Het heeft om te beginnen een probleem met de perceptie. In het kader van mijn college Europees Recht aan de KULeuven heb ik de studenten dit jaar een essayvraag voorgelegd over de democratische legitimiteit van het Europees Parlement. Tientallen keren kreeg ik als reactie dat we het Europees Parlement wel om de vijf jaar verkiezen, maar er in de tussentijd niets van horen. De werkzaamheden van het Parlement zijn totaal ontoegankelijk. Ik ben het daarom tweehonderd procent eens met de heer Pernice, die me bijna de woorden uit de mond heeft genomen: de eerste vereiste opdat de burger democratische controle kan uitoefenen, is dat hij weet wie wat doet. Dat is nu allesbehalve duidelijk.

Het Europees Parlement moet niet alleen medebeslissingsrecht hebben, maar het moet ook politieke verantwoordelijkheid nemen voor de financiële middelen die nodig zijn voor het beleid dat op het niveau van de Europese Unie wordt beslist en door het Parlement medebeslist. Dat zal onvermijdelijk leiden tot de noodzaak van een Europese belasting. De Magna Charta stelde in een totaal andere historische context al: *No taxation without representation*. De monarch kan geen belastingen opleggen zonder dat de vertegenwoordigers van het volk daarmee hebben ingestemd. Ik zou dat een beetje ludiek willen omdraaien: *No representation without taxation*. De bevolking of de kiezers zullen nooit het Parlement als volksvertegenwoordigende vergadering au sérieux nemen als dat Parlement ook niet de politieke verantwoordelijkheid neemt voor de heffing van de belastingen die nodig zijn om het beleid ten uitvoer te brengen. Nu horen we, een beetje populistisch uitgedrukt, vaak zeggen dat de dames en heren in hun fluwelen zetels in Straatsburg wel van alles beslissen, maar dat ze daarvoor nooit de wind van voren krijgen, aangezien de financiële middelen toch toegewezen worden door de nationale parlementen.

De BNP-heffing kunnen we immers in feite helemaal niet beschouwen als eigen middelen. Het zijn contributies van de lidstaten berekend op basis van het bruto nationaal product.

De Europese politieke partijen hebben in deze context een belangrijke rol te vervullen. Artikel 191 van het EG-verdrag werd in Nice in de goede zin geamendeerd. De rol van het Europees Parlement in externe betrekkingen moet ook worden benadrukt.

In het wetgevingsproces is de rol van de nationale

Je dis cela parce que le Parlement européen a un vrai problème, et tout d'abord un problème de perception. Dans le cadre de mon cours de droit européen à l'université de Louvain, j'ai soumis cette année aux étudiants une question-essai sur la légitimité démocratique du Parlement européen. Des dizaines de fois, la réaction était que nous élisons cette instance tous les cinq ans mais qu'entre-temps on n'en entend pas parler. Les travaux du Parlement sont totalement inaccessibles. Je suis donc tout à fait d'accord avec M. Pernice : la première exigence pour que le citoyen puisse exercer un contrôle démocratique est qu'il sache qui fait quoi. Actuellement, ce n'est pas clair du tout.

Le Parlement européen doit non seulement avoir un droit de codécision, il doit aussi prendre une responsabilité politique pour les moyens financiers nécessaires à la politique décidée au niveau européen et codécidée par le Parlement. Cela conduira inévitablement à un impôt européen. Dans un tout autre contexte historique, la Magna Carta posait déjà comme principe : No taxation without representation. Le monarque ne peut lever d'impôt sans l'accord des représentants du peuple. Je voudrais retourner cette phrase et dire : No representation without taxation. La population ou les électeurs ne prendront jamais le Parlement au sérieux en tant qu'assemblée des représentants du peuple s'il ne prend pas également la responsabilité politique de la levée des impôts nécessaires à la réalisation des politiques.

Nous entendons souvent dire qu'à Strasbourg, ces dames et ces messieurs prennent des décisions sur tout sans devoir faire face à de l'opposition étant donné que les moyens financiers leur sont en fait attribués par les parlements nationaux.

En fait, nous ne pouvons nullement considérer les taxes sur le PNB comme des moyens propres. Il s'agit de contributions des États membres calculées sur la base du produit national brut.

Les partis politiques européens ont un rôle important à remplir dans ce contexte. L'article 191 du Traité de la Communauté européenne a été amendé dans le bon sens à Nice. Le rôle du Parlement européen dans ses relations extérieures doit aussi être accentué.

Les parlements nationaux ont un rôle important dans le processus législatif. Après le résultat négatif du référendum sur le traité de Nice, le premier ministre irlandais, Bertie Ahern, a déclaré que le plus grand défaut était que le parlement irlandais n'avait pas été suffisamment impliqué dans les travaux de l'Union européenne. Les dossiers préparatoires n'avaient pas été assez discutés ni les États membres assez informés. Le rôle du parlement comme contrôleur et interlocuteur privilégié de la représentation irlandaise au sein du Conseil n'a pas été suffisamment approfondi. Il y a eu un malentendu entre les hommes politiques nationaux et leurs électeurs en ce qui concerne l'Union européenne.

Les États membres de leur côté ont toutefois aussi l'obligation d'organiser la participation par le biais des parlements nationaux et régionaux. Bref, chacun doit faire sa part du travail.

parlementen belangrijk. Na het negatieve resultaat van het referendum over het Verdrag van Nice, heeft de Ierse eerste minister Bertie Ahern verklaard dat de belangrijkste fout erin bestond dat het Ierse Parlement niet voldoende werd betrokken bij het reilen en zeilen van de Europese Unie. De beleidsvoorbereidende stukken werden er onvoldoende besproken en werden onvoldoende kenbaar gemaakt. De rol van het parlement als toezichthouder op en als bevoorrechte gesprekspartner van de Ierse vertegenwoordiging in de Raad werd onvoldoende uitgebouwd. Er is een vervreemding ontstaan tussen de nationale politici en hun kiezers op het vlak van de Europese Unie.

Elke lidstaat heeft echter op zijn beurt ook de plicht om de deelname via nationale en regionale parlementen te organiseren, te stroomlijnen en au sérieux te nemen. Kortom, iedereen moet zijn deel van het werk doen.

Na de grondwet en de wetgevende maatregelen, komen we tot de uitvoerende maatregelen. Professor Pernice heeft hierover reeds gesproken. Hij heeft onder meer verwezen naar de toespraak van minister-president Wolfgang Clement van Nordrhein-Westfalen aan de Humboldt-universiteit. Volgens Clement is het *Volksföderalismus*, zoals het in Duitsland wordt genoemd, een hoeksteen van de Europese Unie. Europa zet de lijnen uit op heel wat beleidsgebieden, maar moet niet de ambitie hebben om de uitvoering ervan tot op het lokale vlak integraal op zich te nemen. Een zekere vorm van verscheidenheid binnen de marge van de Europese richtlijnen moet mogelijk zijn. Dat is het concept van de *Rahmengesetzgebung* van artikel 75 van de Duitse grondwet. In diezelfde toespraak uitte Clement weliswaar evenveel kritiek op de wijze waarop de Deutsche Bund de *Rahmengesetzgebung* zeer gedetailleerd en vergaand invult als op de wijze waarop de Europese Unie richtlijnen opstelt, maar het basisconcept blijft gezond.

Een laatste element van de communautaire methode, en het meest essentiële, is de rechterlijke afdwingbaarheid. Reeds in 1964 maakte het Hof van Justitie een structurele breuk tussen het klassiek internationaal recht, dat de intergouvernementele methode bevat, en de communautaire methode, of het gemeenschapsrecht, door erop te wijzen dat de *exceptio non adimpleti contractus* niet speelt tussen de lidstaten. De *exceptio non adimpleti contractus* betekent in het privaatrecht bijvoorbeeld dat de oorspronkelijke koper niet meer de plicht heeft dit goed te betalen wanneer blijkt dat de verkoper het goed aan iemand anders heeft verkocht. Als de andere zijn deel van de verbintenis niet uitvoert, is men synallagmatisch bevrijd van het uitvoeren van zijn eigen deel van de verbintenis. Dat principe geldt ook tussen staten in het volkenrecht. Volgens het Hof van Justitie geldt het echter niet tussen de lidstaten van de Europese Unie, omdat er mechanismen van rechterlijke afdwingbaarheid zijn die er precies voor zorgen dat een lidstaat die in gebreke blijft, voor het Hof van Justitie tot de orde wordt geroepen.

Dat mechanisme maakt de kern uit van het constitutionaliseringsproces. Het is om die reden dat Europa de verdragen feitelijk reeds als constitutie hanteert en dat het een afdwingbare reeks bevoegdheden heeft. Alles wordt in geval van betwisting door het Hof beslecht. Ik verwijs in dat verband naar het recente, bijzonder belangrijke arrest over de

Nous en venons aux mesures exécutives. Le professeur Pernice en a parlé en faisant référence au discours du ministre-président Wolfgang Clement. Selon ce dernier, le Volksföderalismus est une pierre angulaire de l'Union européenne. L'Europe définit les grandes lignes dans de très nombreux domaines mais elle ne doit pas avoir l'ambition d'en assumer intégralement la réalisation jusqu'au niveau local. Une certaine forme de diversité doit être possible dans le cadre des directives européennes.

Dans le même discours, M. Clement a tout autant critiqué la manière très détaillée dont le Bund concrétise le Rahmengesetzgebung, tout comme celle dont l'Union européenne émet des directives, mais le concept de base reste sain.

Un dernier élément de la méthode communautaire et le plus essentiel est le caractère juridiquement contraignant. En 1964 déjà, la Cour de justice a fait une distinction structurelle entre le droit international classique et la méthode communautaire en indiquant que l'exceptio non adimpleti contractus ne joue pas entre les États membres. L'exceptio non adimpleti contractus signifie en droit privé par exemple que celui qui achète un bien ne doit plus le payer quand il apparaît que le vendeur l'a vendu à quelqu'un d'autre. Quand une partie ne remplit pas ses obligations, on est délivré de ses propres obligations. Ce principe est également valable entre États dans le droit international public. Selon la Cour de justice, il n'est pas toutefois valable entre les États membres de l'Union européenne parce que des mécanismes juridiquement contraignants font qu'un État membre en défaut est rappelé à l'ordre par la Cour de Justice.

Ce mécanisme constitue le noyau du processus de constitutionnalisation. C'est pourquoi l'Europe considère en fait les traités comme une constitution et qu'elle a une série de compétences à caractère contraignant. En cas de contestation, c'est la Cour qui tranche. Je renvoie à cet égard au récent arrêt, particulièrement important, concernant l'annulation de la directive concernant la publicité pour le tabac, où l'Allemagne a pu convaincre la Cour que l'Union était allée trop loin. Si la Cour en avait jugé autrement, l'Allemagne aurait été liée par la directive. Judiciairement, tout est tranché en fin de compte dans l'un ou l'autre sens par la constitution. C'est la caractéristique par excellence de la méthode communautaire et de son degré de constitutionnalisation.

L'élément de la réforme du traité de Nice dont je me réjouis le plus est la réforme de la Cour de justice et du tribunal de première instance. Le traité assure à présent que la Cour ne sera pas submergée, malgré le nombre croissant de matières dans lesquelles la méthode communautaire est appliquée.

vernietiging van de tabaksreclamerichtlijn, waar Duitsland het Hof ervan heeft kunnen overtuigen dat de Unie te ver was gegaan. Als het Hof anders had geoordeeld, dan was Duitsland door de richtlijn gebonden. Alles wordt rechterlijk in de ene of de andere richting finaal constitutioneel beslecht. Dit is het kenmerk bij uitstek van de communautaire methode en van de inherente graad van constitutionalisering die deze methode staatsrechtelijk bevat, ook al wordt het woord "grondwet" niet gebruikt.

Het element in de hervorming van het Verdrag van Nice waarover ik mij het meest verheug, is dan ook de hervorming van het Hof van Justitie en van het gerecht van eerste aanleg. Het Verdrag verzekert nu dat het Hof niet zal worden overspoeld, ondanks het toenemend aantal materies waarin de communautaire methode wordt toegepast.

Het klassieke internationaal recht steunt op de intergouvernementele methode. Regeringen zoeken daarin een consensus: wie het er niet mee eens is, is er ook niet door gebonden. Hiertegenover staat de communautaire methode waarin wie tegenstemt toch gebonden is, rekening houdend met de regels van de gekwalificeerde meerderheid.

Het eerste element in de klassieke methode is dus de consensus bij het nemen van een politieke beslissing. Nadien komt er ook geen rechterlijke sanctie als de engagementen niet worden nagekomen. De lidstaten kunnen dus een mooie in het Publicatieblad gepubliceerde tekst naast zich neerleggen zonder zich aan sancties bloot te stellen.

Bovendien kan de Commissie haar initiatiefrecht niet uitoefenen en heeft ze niet het laatste woord. Het Europees Parlement heeft hier slechts een beperkte inbreng. Nochtans doet het belangrijke dingen, waarvan ik één concreet voorbeeld zal geven.

In het Publicatieblad van 9 mei 2001 wordt – voor het eerst – melding gemaakt van een internationaal verdrag gesloten tussen de Europese Unie en de federale republiek Joegoslavië. Deze conventie is gebaseerd op artikel 24 van het Unieverdrag. Let wel, ik ben ten zeerste verheugd over de "pro-integratieve" interpretatie die de Raad aan dat artikel heeft gegeven, dat in de bestaande "pré-Nice"-versie niet naar de Unie als dusdanig verwijst. Het bepaalt enkel dat de Raad akkoorden kan sluiten waarbij onduidelijkheid blijft bestaan over de vraag of de Raad hiermee de lidstaten als internationaal-rechtelijke subjecten bindt, of de Unie als dusdanig. Nu wordt de dubbelzinnigheid weggewerkt. De Raad treedt op in naam van de Europese Unie. Dat is een impliciete, maar duidelijke erkenning van de rechtspersoonlijkheid van de Unie.

Het probleem is echter dat de Vijftien het aanvaardbaar hebben geacht binnen het kader van het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid een akkoord te sluiten met de federale republiek Joegoslavië zonder enige inbreng van het Europees Parlement.

Wanneer een dergelijk akkoord over een andere materie binnen het kader van de communautaire methode wordt gesloten, garandeert artikel 300 van het EG-Verdrag dat het Europees Parlement op zijn minst zijn advies of zelfs zijn instemming kan geven, wat erop neerkomt dat het dit akkoord

Respectant le principe selon lequel l'Union européenne est le témoin par excellence de l'unité dans la diversité, je ferai cette partie de mon exposé dans l'autre langue nationale.

La méthode intergouvernementale est en fait l'expression du droit international classique. Il s'agit ici de la formation d'un consensus entre gouvernements : celui qui s'oppose n'est, en principe, pas lié et ce, contrairement à la méthode communautaire où celui qui émet un vote négatif est malgré tout lié compte tenu des règles de majorité qualifiée où il existe une majorité et une minorité.

Le premier élément est donc le consensus dans la prise de décision politique.

Ensuite, il n'existe pas de sanction judiciaire en cas de non-respect des engagements pris. Le Journal officiel peut donc publier un beau texte auquel les États membres ne se rangent pas ultérieurement et ce, sans s'exposer à des sanctions.

En outre, la Commission ne dispose pas du droit d'initiative ou de partage. Le Parlement européen n'a qu'un apport limité. Pourtant, on y fait des choses importantes et, plutôt qu'une longue explication théorique, je vous citerai un exemple ponctuel et concret qui fixera nos idées et dont nous pourrions nous inspirer pour la discussion qui suivra.

Dans le Journal officiel du 9 mai 2001, on fait état – et à ma connaissance, il s'agit là d'une primeur – d'un traité international conclu entre, d'une part, l'Union européenne et, d'autre part, la République fédérative de Yougoslavie. Cette convention internationale repose sur l'article 24 du Traité sur l'Union européenne. Ne me comprenez pas mal, je me réjouis au plus haut point de l'interprétation « pro-intégrationniste » qu'en a donnée le Conseil. Il faut savoir que dans sa version actuelle « pré-Nice », cet article ne fait pas du tout référence à l'Union en tant que telle. Il énonce seulement que le Conseil peut conclure des accords, tout en laissant planer une zone grise sur la question de savoir si le Conseil engage par là, sur le plan international, les États membres en tant que sujets de droit international ou, plutôt, l'Union en tant que telle. Ici, toute équivoque est levée : le Conseil agit au nom de l'Union Européenne, ce qui constitue une reconnaissance implicite mais certaine de la personnalité juridique de l'Union en tant que telle, à laquelle je reviendrai dans ma conclusion finale.

Mais où se situe le problème ? Les Quinze ont ici cru acceptable, par la voix de leurs gouvernements, dans le cadre

goedkeurt.

Ik beseft dat ook dit niet volmaakt is. Als het akkoord betrekking heeft op de gemeenschappelijke handelspolitiek, dan lijdt het Parlement zelfs in de communautaire methode aan het deficit waarover ik het had.

Voor externe betrekkingen garandeert de communautaire methode nochtans een, zij het soms uiterst beperkte, bijdrage van het Europees Parlement. Hier is er geen.

U zal me antwoorden dat we ons in een intergouvernementeel kader bevinden. Ik herinner in dit verband aan wat de Voorzitter zei tijdens het colloquium in maart. Hij wees toen op een probleem van legitimiteit voor de tweede pijler, aangezien het Europees Parlement buiten spel wordt gezet en de nationale parlementen niet echt iets te zeggen hebben.

Ik betwijfel of er een consensus bestaat over alle wenselijke oplossingen, maar het gaat ongetwijfeld om een essentieel punt.

Het probleem is dat het hier niet om een "gemengd" akkoord gaat, maar om een akkoord dat internationaal-rechtelijk in werking treedt zonder dat het aan het Europees Parlement werd voorgelegd en zonder dat de lidstaten het volgens hun eigen grondwettelijke bepalingen hebben geratificeerd. Het werd nooit in een nationaal parlement besproken en goedgekeurd. Het gaat om een democratische krater, een zwart gat.

Dat is het probleem van de intergouvernementele methode die geen enkele judiciary enforceability, noch democratische legitimiteit heeft.

In Amsterdam werd nochtans een belangrijke stap gezet toen voor de derde pijler een methode werd gecreëerd die het midden houdt tussen de intergouvernementele en de communautaire methode. Het gaat niet echt over de communautaire methode omdat de derde pijler nog altijd buiten het EG-verdrag valt. Toch zitten er kenmerken van de communautaire methode in. Zo moet het Europees Parlement zijn advies geven over het geheel van maatregelen die binnen het kader van de derde pijler worden genomen. Het gaat maar om een advies, maar we mogen niet vergeten dat het Parlement gedurende de eerste dertig jaar van de Gemeenschap en de communautaire methode, van 1957 tot 1987, maximaal een adviesrecht had.

De Commissie beschikt over een initiatiefrecht, maar niet over een initiatiefmonopolie, aangezien ook de lidstaten over dit recht beschikken. Er bestaat een voorzichtige, maar onbetwistbare opening naar een stemming met gekwalificeerde meerderheid binnen de Raad. Bovenal is het essentiële kenmerk van de communautaire methode aanwezig: de mogelijkheid van een rechterlijke sanctie als de engagementen niet worden nagekomen en dus een rechtsbescherming van de rechtsonderhorige; het systeem is minder uitgewerkt dan in het communautaire verdrag, maar het bestaat. Ik verwijst naar de artikelen 34 en 35 van het Unieverdrag.

Er kan dus worden besloten dat de Unie nu reeds de communautaire methode centraal stelt in de constitutionele constructie van de basisverdragen van de Unie. Als we van

d'un aspect de la politique extérieure et de sécurité commune – la Pesc – de conclure cet accord avec la république fédérative de Yougoslavie sans intervention aucune du Parlement européen.

Dans le cas d'un accord du même type concernant une autre matière qui serait conclu dans le cadre de la méthode communautaire, l'article 300 du Traité CEE garantirait au moins au Parlement la possibilité de donner son avis, voire son avis conforme, ce qui revient en fait à approuver cet accord.

Je suis conscient que là non plus, tout n'est pas parfait étant donné que si l'accord a trait à la politique commerciale commune, même dans la méthode communautaire, le parlement souffre du déficit que j'ai évoqué.

Pour les relations extérieures cependant, la méthode communautaire garantit dans l'ensemble un apport, fût-il parfois extrêmement limité, au Parlement européen. Ici, il n'en est rien.

Vous me rétorquerez que nous nous trouvons dans un cadre intergouvernemental. Je me rappelle la brillante intervention de M. le président, à l'occasion du colloque de mars, lorsqu'il avait évoqué un problème de légitimité au niveau du second pilier, le Parlement européen étant mis hors course et les parlements nationaux n'ayant pas véritablement leur mot à dire.

Je ne suis pas certain qu'il y ait un consensus à propos de toutes les solutions à préconiser mais il s'agit sans aucun doute d'une question essentielle à laquelle je me limiterai ici.

Le problème est qu'il ne s'agit pas ici d'un accord dit « mixte », mais d'un accord qui entre en vigueur sur le plan du droit international sans que le Parlement européen n'en ait été saisi et sans qu'il n'ait été ratifié par les États membres selon leurs dispositions constitutionnelles. Donc, cet accord n'a été discuté dans aucun parlement national ; il n'a subi nulle part la sanction d'un vote. En néerlandais, je dirais qu'il s'agit d'un « democratische krater », un cratère démocratique, un trou noir.

Cela pose le problème de la méthode intergouvernementale qui ne jouit d'aucune judiciary enforceability ni d'aucune légitimité démocratique.

À Amsterdam, un pas important a pourtant été fait en créant une méthode à mi-chemin de l'intergouvernemental et du communautaire pour le troisième pilier. Ce n'est pas à proprement parler la méthode communautaire puisque le troisième pilier est toujours en dehors du Traité CE. On peut cependant repérer dans la méthode mise en œuvre des caractéristiques reprises à la méthode communautaire. Ainsi, le Parlement européen doit-il donner son avis sur l'ensemble des mesures adoptées dans le cadre de ce troisième pilier. Un avis, c'est bien pauvre, mais n'oublions pas que durant les trente premières années de la Communauté et de la méthode communautaire, le parlement ne disposait pas de plus de compétence. Entre 1957 et 1987, le Parlement européen avait au mieux un droit d'avis.

La Commission a un droit d'initiative, mais elle n'a pas le monopole de l'initiative car les États membres disposent aussi

deze vaststelling uitgaan en de kenmerken van de communautaire en intergouvernementele methode vergelijken, vooral met betrekking tot de duidelijke enorme lacunes op het vlak van de democratie en de rechtsbescherming van de burger in de tweede en derde pijler, denk ik dat een evolutie van het intergouvernementele naar het communautaire onvermijdelijk is. Amsterdam heeft dit, met het gebruik van intermediaire formules in de derde pijler, reeds aangetoond.

Dit proces is onvermijdelijk en dit niet alleen krachtens verklaring 23 over de toekomst van de Europese Unie, die aan het Verdrag van Nice is gehecht, en waarin wordt gesproken over de noodzaak om de democratie, de betrokkenheid van de burger en de transparantie te vergroten. Telkens als het mogelijk is, moeten we van het intergouvernementele naar het communautaire gaan. De communautaire methode is immers een unieke, eenvoudige en transparante wetgevende methode die rust op een tweekamerstelsel dat bestaat uit een Raad die de staten vertegenwoordigt en een Europees Parlement dat de volkeren vertegenwoordigt. Elke staat garandeert trouwens dat zijn nationaal parlement, of zijn regionale parlementen, volop samenwerken met de vertegenwoordiging van de staat binnen de Raad.

Dit komt niet alleen de democratie en de transparantie, maar ook de vereenvoudiging van de verdragen ten goede. Ik ben het helemaal met mijn collega Pernice eens: we moeten het wiel niet opnieuw uitvinden, er bestaat reeds een bevoegdheidsafbakening. Wie de verklaring over de toekomst van de Unie aandachtig leest, merkt echter dat die afbakening niet echt duidelijk is. In de eerste plaats wordt gezegd dat er nood is aan een "nauwkeuriger bevoegdheidsafbakening, die strookt met het subsidiariteitsbeginsel". Deze verklaring strekt er niet toe het integratieproces af te remmen of bepaalde bevoegdheden terug te geven aan de staten. Ze streeft naar duidelijkheid, nauwkeurigheid, rechtszekerheid en transparantie met betrekking tot de verantwoordelijkheden. Deze bezorgdheid is nu op het voorplan getreden na de negatieve stemming te Nice, die iets verlossends had.

De communautaire methode moet niet alleen worden aangemoedigd omwille van de doeltreffendheid, de democratie, de transparantie, en het respect voor de rechtsstaat. Het is ook een essentiële stap om de transparantie en de toegankelijkheid van de teksten te vergroten opdat de verschillende verdragen tot één tekst zouden kunnen samensmelten. Dit geldt ook voor de drie Gemeenschappen en de Unie. Het is een anachronisme om vast te houden aan het beeld van een Unie en drie Gemeenschappen, waarvan er vanaf 23 juli 2002 maar twee zullen overblijven.

Alle twijfels te Maastricht waren begrijpelijk. Nu beschikt de Unie over een impliciete, maar onbetwistbare rechtspersoonlijkheid. Het voorbeeld van het akkoord tussen de Unie en Joegoslavië toont dit duidelijk aan. In de literatuur worden talrijke andere juridische argumenten ontwikkeld om aan te tonen dat de Unie een rechtspersoon is. Men moet de moed hebben om dit in een verdrag neer te schrijven, om de verdragsteksten in naam van één enkele

de ce droit. Il y a aussi une ouverture prudente mais réelle au vote à la majorité qualifiée au Conseil. Mais surtout, le trait essentiel de la méthode communautaire est présent : la possibilité d'une sanction judiciaire du non-respect des engagements pris et donc, une protection juridictionnelle du justiciable ; le système est moins abouti que dans le traité communautaire mais il existe. Je vous renvoie aux articles 34 et 35 du Traité sur l'Union.

Pour conclure, l'état actuel de l'Union met déjà au centre de la construction constitutionnelle reflétée par les traités sur lesquels l'Union est fondée, la méthode communautaire. Si on part de cette constatation et si on compare les caractéristiques de la méthode communautaire et de la méthode intergouvernementale, surtout pour ce qui concerne les énormes lacunes bien apparentes sur le plan de la démocratie et de la protection juridictionnelle du citoyen dans les deuxième et troisième piliers, je crois qu'une évolution, une aspiration de l'intergouvernemental vers le communautaire est inévitable, comme Amsterdam l'a déjà indiqué, par l'usage de stades intermédiaires dans le troisième pilier.

Mais en outre, ce processus est inévitable et pas seulement au titre de la déclaration 23 sur l'avenir de l'Union européenne attachée au Traité de Nice – le président Louis y a fait allusion – et qui parle de la nécessité de renforcer la démocratie, la proximité du citoyen, la transparence. Il est important que l'intergouvernemental soit, partout où c'est possible, aspiré vers le communautaire. En effet, qui dit communautaire dit, surtout en prenant en compte ce que j'ai préconisé, une méthode législative unique, simple, transparente, basée sur un bicaméralisme qui comprenne un Conseil représentant les États et le Parlement européen représentant les peuples, chaque État assurant par ailleurs que son parlement national – ou ses parlements régionaux, selon la matière concernée – joue pleinement en interaction avec la représentation étatique au sein du Conseil.

On sert non seulement la cause de la démocratie et de la transparence mais aussi celle de la simplification des traités. Je suis tout à fait d'accord avec mon collègue M. Pernice : nous ne devons pas à nouveau inventer la roue, il y a déjà une délimitation des compétences. Mais elle n'est pas claire. Celui qui lit attentivement la déclaration sur l'avenir de l'Union s'en rend compte. On dit en premier lieu qu'il faut « une délimitation des compétences plus claire, conforme au principe de subsidiarité ». Le but et la teneur de cette déclaration ne sont pas de freiner le processus d'intégration ni de rendre certaines compétences aux États. L'appel central vise à la clarté, à la précision, à la sécurité juridique, à la transparence des responsabilités. Ces soucis sont maintenant à l'avant-plan, après le vote négatif intervenu à Nice qui, à cet égard, a sans doute quelque chose de salvateur.

Favoriser la méthode communautaire est non seulement une démarche à recommander pour l'efficacité, la démocratie, la transparence, le respect de l'état de droit à la suite de la sanction judiciaire de tous les engagements pris par tout le monde – par les États, par les institutions, par tous les acteurs de l'ordre juridique composite –, mais c'est aussi une démarche essentielle pour augmenter la transparence et l'accessibilité des textes pour que ces différents traités puissent être fusionnés dans un texte unique. Et non

Unie samen te voegen en ze waar nodig te vereenvoudigen. Het Europees Universitair Instituut van Firenze heeft aangetoond dat dit perfect mogelijk is.

Mochten in een verdrag, waarin de Europese Unie als enige internationale rechtspersoon de Europese integratie gestalte geeft, enkele verbeteringen worden voorgesteld om de democratie en de rechtsstaat te verbeteren, dan zou me dit enkel verheugen. Dit zou de geloofwaardigheid van de Unie bij de bevolking ten goede komen. Zo zouden ook vernederingen, zoals de Ieren die hebben toegebracht, worden vermeden.

De voorzitter. – Ik dank de professor voor zijn leerrijk en helder betoog.

We zullen nu meer politiek getinte standpunten horen en tevens de twee eerste uiteenzettingen bediscussiëren.

Ik geef het woord aan de heer Brinkhorst. Hij is jurist en was van 1973 tot 1977 staatssecretaris voor buitenlandse zaken en Europese zaken in het kabinet Den Uyl. Momenteel is hij minister van landbouw, natuurbeheer en visserij van Nederland. Ik ben er over verheugd dat hij onze uitnodiging om hier vandaag aanwezig te zijn, heeft aanvaard.

De heer Laurens Jan Brinkhorst, minister van Landbouw (Nederland). – Ik ben buitengewoon verheugd vandaag tot u te mogen spreken. Het is goed dat een nationaal politicus zich af en toe kan laven aan het Europese geloof. Tegelijkertijd verheugt het mij hier een aantal vroegere collega's en vrienden te ontmoeten.

Mijnheer de voorzitter, ik heb uw uitnodiging aanvaard omdat het belangrijk is het praktische nationale beleid te toetsen aan wat er op Europees vlak gebeurt.

Ik heb gedurende vele jaren verschillende functies bij de Europese Unie bekleed. Sedert 1999 houd ik mij opnieuw met de nationale politiek bezig. Ik heb ervaren dat er een groot verschil is tussen de perceptie van de Europese werkelijkheid op nationaal niveau enerzijds en op Europees niveau anderzijds. De problematiek van het Ierse referendum moet in die context worden gesitueerd. Ik ben het volledig eens met de heer Lenaerts dat de Ierse regering de afstand met de Ierse bevolking heeft onderschat. De Ierse bevolking is niet principieel tegen Europa gekant. Ze heeft de voorbije twintig jaar trouwens veel baat gehad bij de Europese mechanismen

seulement les différents traités mais, surtout, les trois communautés et l'Union. C'est un anachronisme de s'accrocher à cette image d'une Union et de trois communautés qui n'en seront plus que deux à partir du 23 juillet 2002.

Toutes les hésitations à Maastricht étaient compréhensibles. Aujourd'hui déjà, l'Union a la personnalité juridique, de manière implicite mais certaine. L'exemple que je vous ai donné de l'accord conclu entre l'Union et la Yougoslavie – et ce n'est évidemment que le début d'une pratique – le démontre clairement. De nombreux autres arguments juridiques développés dans la littérature et que je ne reprendrai pas établissent que l'Union est une personne juridique. Il faut avoir le courage de l'explicitier au niveau du traité, de fondre au nom de la seule Union les textes des traités, de les simplifier là où il faut et à contenu égal. C'est parfaitement possible, comme l'Institut universitaire européen de Florence l'a démontré.

À l'occasion de cette simplification des traités, si, dans un traité unique établissant l'Union européenne en tant que seule personne de droit international reflétant le processus d'intégration européenne, on peut apporter quelques-unes des améliorations proposées dans le sens d'un renforcement de la démocratie et de l'état de droit, je m'en féliciterai. Je crois que l'Union y gagnerait en termes de crédibilité auprès de ses populations et s'éviterait des camouflets comme celui qu'a exprimé le peuple irlandais.

M. le président. – Je vous remercie, professeur, de votre discours pédagogique et très clair.

Nous passons à présent aux interventions de nature plus politique et à la discussion sur ces deux premiers exposés.

Je donne la parole à M. Brinkhorst. Juriste de formation, il fut de 1973 à 1977 secrétaire d'État aux affaires étrangères et aux affaires européennes au sein du cabinet Den Uyl. Il est actuellement ministre de l'agriculture, de la gestion de la nature et de la pêche aux Pays-Bas. Je suis heureux qu'il ait accepté d'être parmi nous aujourd'hui.

M. Laurens Jan Brinkhorst, ministre de l'Agriculture (Pays-Bas). – *Je suis extrêmement heureux de pouvoir m'adresser à vous aujourd'hui. Il est bon qu'un homme politique national puisse, de temps à autre, se ressourcer à la foi européenne. Je me réjouis en même temps de pouvoir rencontrer un certain nombre d'anciens collègues et amis.*

Monsieur le président, si j'ai accepté votre invitation, c'est parce qu'il est important de confronter la politique nationale à l'épreuve des faits européens.

Pendant de nombreuses années, j'ai exercé différentes fonctions auprès de l'Union européenne. Depuis 1999, je m'occupe à nouveau de politique nationale. J'ai appris qu'il y avait un monde de différence entre la perception que l'on a de la réalité européenne selon que l'on se situe dans un contexte national ou européen. C'est dans cette optique qu'il convient de situer la question du référendum irlandais. Je partage entièrement le point de vue de M. Lenaerts qui estime que le gouvernement irlandais a sous-estimé la distance qui sépare l'Europe de la population irlandaise. Celle-ci ne s'oppose pas, par principe, à l'Europe. Ces vingt dernières

inzake inkomensverdeling. Toch geeft ze blijk van weinig begrip ten opzichte van wat er in Nice is gerealiseerd.

Als er één punt is dat mij zorgen baart, is dat wel het gebrek aan overeenstemming tussen de visie van de Europese burger over Europa en de visie die de twee hoogleraren vanmorgen met vuur en vlam hebben verdedigd. Dat is natuurlijk geen excuus of alibi voor scepsis, maar het herinnert er ons wel aan dat wij voor een bijzonder moeilijke opgave staan. We moeten, op weg naar Laken en op weg naar de herziening van de verdragen in 2004, aan dit centrale probleem meer aandacht schenken. De burgers krijgen immers de belangrijkste impuls van de nationale en niet van de Europese media. Er bestaat op dat vlak nog geen echte gezamenlijke publieke opinie behalve, wat misschien hoopvol is, wanneer het gaat om zeer existentiële vragen zoals de doodstraf of problemen die rechtstreeks met basisemoties te maken hebben. Ik denk in dit verband aan een onderwerp waarvoor ik de afgelopen maanden zelf verantwoordelijkheid heb gedragen, namelijk aan de mond- en klauwzeerepidemie die een transnationale dimensie heeft. Daar stellen we wel vast dat de Europeanen reageren als burgers van een groter geheel en niet zozeer als onderdeel van een nationale lidstaat.

Het verheugt mij dat wij aan de vooravond van het Belgische voorzitterschap staan. Ik kan mij in deze vrij kritische fase van Europa geen beter voorzitterschap voorstellen. Er wordt soms wel eens beweerd dat de Europese Unie een systeem in permanente crisis is. Dat is juist, maar dat gaf vaak ook aanleiding tot vooruitgang. We bevinden ons nu in een fase waarin de keuzes voor het Europa dat we willen bereiken, pregnanter zijn dan ooit tevoren.

Professor Louis heeft in zijn inleidende commentaar terecht geschreven dat de nieuwe uitdagingen voor de Europese Unie kwalitatief van een andere aard zijn dan die van de afgelopen vijftig jaar. We staan immers aan de vooravond van een uitbreiding van 15 naar 27 lidstaten en vele kandidaat-lidstaten hebben een ander verleden als de huidige lidstaten. De uitbreiding is een essentiële en dringende opgave. Er kan in Europa geen vrede zijn zolang het Europese continent niet verenigd is. Dat is een buitengewoon sterke motivatie om ons met het vraagstuk van de Europese integratie te blijven bezighouden. Het stelt ons tegelijkertijd voor het feit dat dit avontuur in de komende jaren wellicht in een richting zal gaan die noch door u allen noch door mij wordt gewenst. Ik onderstreep terloops dat ik hier spreek als lid van het Nederlandse kabinet, waar mijn commentaar op voorgaande sprekers mijn persoonlijke mening is.

Wij hebben reeds veel gediscussieerd over de instellingen. Dat is belangrijk, maar de oriëntaties en de oplossingen die we op onze weg naar de uitbreiding zullen uitwerken, moeten gerelateerd worden aan de inhoudelijke uitdagingen. Ik ben het met professor Louis eens dat we niet spreken over *les finalités finales*, alsof er hoe dan ook een *finalité finale* bestaat. In het licht van de motivatie van de burgers moet de aard van de uitdagingen waarop we moeten reageren zo concreet mogelijk worden omschreven. Ook de institutionele oplossingen staan niet los van de concrete uitdaging. Het blauwdrukdenken, dat uitgaat van een ideale staat, staat ver af van de huidige politieke werkelijkheid, wat de twee vorige

années, elle a d'ailleurs tiré un grand profit des mécanismes européens en matière de distribution des revenus. Elle semble cependant avoir du mal à cerner la portée des réalisations de Nice.

S'il y a bien un point qui me cause du souci, c'est le manque de concordance entre la représentation que le citoyen européen se fait de l'Europe et celle que les deux professeurs ont ardemment défendue ce matin. Bien sûr, il ne s'agit ni d'une excuse ni d'un alibi pour justifier le scepticisme mais cela nous rappelle cependant que nous sommes confrontés à une tâche particulièrement difficile. Dans l'optique de Laeken et de la révision de traités en 2004, nous devons accorder davantage d'attention à ce problème crucial. Ce sont les médias nationaux et non pas européens qui influencent le plus le citoyen. Sur ce plan, il n'y a toujours pas d'opinion publique commune sauf – et c'est sans doute de bon augure – lorsqu'il s'agit de questions hautement existentielles telles que la peine de mort ou les problèmes en relation directe avec les émotions fondamentales. Je songe à cet égard à une affaire dont j'ai assumé personnellement la responsabilité au cours des derniers mois, à savoir l'épidémie de fièvre aphteuse, laquelle présente une dimension transnationale. C'est à de telles occasions que l'on se rend compte que les Européens réagissent en tant que citoyens d'un ensemble plus vaste et non en tant que sujets d'un État membre national.

Je me réjouis que nous nous trouvions au seuil de la présidence européenne de la Belgique. Je ne puis concevoir meilleure présidence au moment où l'Europe traverse une phase critique. S'il est vrai que l'Union européenne est un système en crise permanente, cela a souvent permis de progresser. Nous sommes dans une phase au cours de laquelle les choix en faveur de l'Europe que nous voulons réaliser sont, plus que jamais, prégnants.

Dans son commentaire introductif, le professeur Louis a écrit à juste titre que les nouveaux défis de l'Union européenne sont, d'un point de vue qualitatif, d'une autre nature que ceux des cinquante dernières années. Nous sommes en effet à la veille d'un élargissement de 15 à 27 États membres et nombre de candidats à l'adhésion ont un passé différent de celui des États membres actuels. L'élargissement est une tâche essentielle et urgente. La paix ne sera possible en Europe que lorsque le continent européen sera réuni. Il s'agit d'une motivation extrêmement forte pour que nous persévérions dans la voie vers l'intégration européenne. Cela nous place en même temps devant le fait que cette aventure prendra, au cours des années à venir, une direction qui n'est souhaitée ni par vous tous ni par moi-même. Je souligne en passant que je parle en tant que membre du cabinet néerlandais et que les remarques que j'ai faites à propos des intervenants précédents reflètent mon opinion personnelle.

Nous avons déjà longuement discuté des institutions. C'est important mais les orientations et les solutions que nous devons élaborer dans notre marche vers l'élargissement doivent être rattachées aux défis internes. Je partage l'avis du professeur Louis selon lequel nous ne parlons pas des « finalités finales », comme s'il existait une « finalité finale ». A la lumière de la motivation des citoyens, la nature des défis auxquels nous serons confrontés doit être décrite le plus concrètement possible. Les solutions institutionnelles ne sont

sprekers terecht hebben onderstreept.

In Göteborg is nog eens bevestigd dat de uitbreiding van de Unie in de volgende jaren de centrale opgave is.

In Göteborg is die uitbreiding nog eens bevestigd als een centrale opgave voor de komende tijd. Mijn eerste politieke punt is dat, of men het nu aardig vindt of niet, de uitbreiding van de Europese Unie zal plaatsvinden. De enige vraag is onder welke omstandigheden die uitbreiding zal gebeuren. Zal dat, zoals de heer Lenaerts heeft gesteld, gebeuren door een uitbreiding van de intergouvernementele methode, of door een versterking van de communautaire methode? Die vraag is essentieel. Gaat het in de richting van de intergouvernementele methode, dan rijst vrij vlug de vraag van de flexibele samenwerking, de vraag van een Europa van kernlanden en de vraag of sommige lidstaten iets anders gaan doen. Richtten we ons op de communautaire methode, dan zal die flexibele samenwerking waarschijnlijk beperkt blijven tot datgene wat we op het ogenblik hebben.

Ik geef een concreet voorbeeld van het soort praktische problemen waarvoor we staan bij de uitbreiding. Als minister van Landbouw ben ik me goed bewust van de problematiek van de uitbreiding en de hervorming van de Europese landbouwpolitiek. Veertig jaar na de oprichting van de Europese Gemeenschap is het nog steeds zo dat de gemeenschappelijke landbouwpolitiek een van de weinige werkelijk geïntegreerde politieken is. Maar tegelijkertijd is het naar mijn gevoel uiterst noodzakelijk om ons over de hervorming van die landbouwpolitiek te bezinnen. Zonder een essentiële hervorming daarvan zal de uitbreiding onder buitengewoon moeilijke omstandigheden plaatsvinden. Dan constateer ik een eerste groot probleem – en ik sluit me daarbij aan bij een van de vragen van de heer Lenaerts – namelijk het probleem van de codecisie. Als lid van het Europees Parlement heb ik, toen wij institutionele problemen behandelden, gepleit voor de codecisie van het Europees Parlement op landbouwgebied en begrotingsrecht. Het toenmalige kabinet in Nederland was daar niet erg enthousiast over, maar ondertussen kan ik namens het Nederlandse kabinet meedelen dat de Nederlandse regering voorstander is van de toepassing van de codecisie op de gemeenschappelijke landbouwpolitiek. De vraag is of het zal lukken de codecisie daadwerkelijk in de verdragen te krijgen. Ik ben benieuwd wat mijn oud-collega Duhamel te zeggen heeft over de Franse positie terzake, en naar wat de andere lidstaten daarvan denken. De wens tot hervorming van de landbouwpolitiek is niet te scheiden van de institutionele hervorming. Mijn stelling is dat als men niet bereid is die institutionele hervorming tot stand te brengen, men ook geen hervorming van de landbouwpolitiek wil. Zo ligt het ook met een aantal andere kerncompetenties van de Gemeenschap.

Een tweede punt is dat we, naar mijn gevoel, in een fase zitten van een nieuwe oriëntatie van de transatlantische verhoudingen enerzijds en de relatie met Centraal- en Oost-Europa anderzijds. Dat is een positieve overweging. De transatlantische betrekkingen blijven voor mij essentieel in de komende periode, maar het is eveneens duidelijk dat, wanneer we een uitbreiding krijgen naar Centraal- en Oost-Europa, en we ook onze relatie tot Rusland moeten herijken, dat niet zal kunnen zonder duidelijk te maken hoe het nieuwe Europa en

pas isolées des défis concrets. Comme l'ont souligné à juste titre les deux orateurs précédents, la conception qui part d'un État idéal, est loin de la réalité politique actuelle.

Göteborg a une nouvelle fois confirmé que l'élargissement de l'Union constituera la tâche essentielle des années à venir.

A Göteborg, on a une nouvelle fois confirmé que cet élargissement était une tâche essentielle pour le futur. Mon premier point politique est que l'élargissement de l'Union européenne se fera, que l'on s'en satisfasse ou pas. La seule question qui se pose est de savoir dans quelles conditions il se fera. Fera-t-on appel, comme l'a proposé M. Lenaerts, à un élargissement de la méthode intergouvernementale ou un renforcement de la méthode communautaire ? Il s'agit là d'une question essentielle. Si l'on s'oriente vers la méthode intergouvernementale, se pose assez vite la question de la coopération flexible, la question d'une Europe d'États noyaux et la question de savoir si certains États membres agiront différemment. Si nous optons pour la méthode communautaire, la coopération flexible restera probablement limitée à la situation actuelle.

Voici un exemple concret du genre de problème pratique auquel nous serons confrontés dans le cadre de l'élargissement. En tant que ministre de l'Agriculture, je suis pleinement conscient de la problématique de l'élargissement et de la réforme de la politique agricole européenne. Quarante ans après la création de la Communauté européenne, la politique agricole commune continue à être l'une des politiques les moins intégrées. Mais en même temps, j'ai le sentiment qu'il est indispensable que nous nous penchions sur la réforme de la politique agricole. Sans une réforme essentielle en la matière, l'élargissement se fera dans des conditions extraordinairement difficiles. C'est ici que se pose un premier problème important – et je rejoins ici l'une des questions de M. Lenaerts – à savoir le problème de la codécision. En tant que membre du Parlement européen, j'ai au moment où nous avons traité des problèmes institutionnels, plaidé pour la codécision du Parlement européen dans les domaines agricole et budgétaire. À l'époque, le cabinet néerlandais n'était pas particulièrement enthousiaste mais entre temps, je puis dire au nom de ce cabinet, que le gouvernement néerlandais défend le principe de la codécision dans le cadre de la politique agricole commune. Reste à savoir si l'on parviendra à inscrire réellement ce principe dans les traités. Je suis curieux d'entendre ce que mon ancien collègue Duhamel va nous dire sur la position française en la matière et ce qu'en pensent les autres États membres. La réforme souhaitée de la politique agricole ne peut être dissociée de la réforme des institutions. Je défends la thèse selon laquelle ceux qui ne sont pas prêts à mener à bien cette réforme des institutions ne souhaitent pas davantage réformer la politique agricole. Il en va de même avec un certain nombre de compétences essentielles de la Communauté.

Le second point concerne le fait qu'à mon sens, nous nous trouvons dans la phase d'une nouvelle orientation des relations transatlantiques d'une part, et des relations avec l'Europe centrale et l'Europe de l'Est d'autre part. Il s'agit d'une réflexion positive. Les relations transatlantiques restent pour moi essentielles pour le futur mais il est tout aussi clair

het nieuwe Amerika met elkaar omgaan. Dat geeft een externe uitdaging die nog eens het belang aantoont van het versterken van de coherentie van de Europese besluitvorming. De afgelopen weken hebben dat duidelijk gemaakt. Soms kan ik mij niet van de indruk ontdoen dat Europa ten opzichte van de Verenigde Staten blijf geeft van een alibipolitiek om zelf geen besluit te moeten nemen. Ik denk bijvoorbeeld aan het Klimaatverdrag dat nog steeds door geen enkele Europese lidstaat is geratificeerd, terwijl we dat verdrag als een *champ de bataille* zien.

De moed van de overtuiging is voor mij als Europeaan in eerste instantie de moed van een eigen overtuiging, en niet zozeer van een overtuiging in confrontatie met wat in buitenland wordt gedacht. Dat geldt ook heel sterk voor de economisch-monetaire dimensie. De euro, die per 1 januari aanstaande daadwerkelijk als betaalmiddel wordt ingevoerd, zal naar mijn gevoel moeten leiden tot een versterking van de economische competenties. In de verschillende lidstaten van de Unie wordt verschillend gedacht over een economische regering. Ik zal daar vandaag niet op ingaan, maar het is voor mij evident dat die externe uitdagingen, als onderdeel van de mondialisering, dwingen tot een sterke Europese coherentie.

Ook het woord veiligheid is genoemd. Zowel de interne veiligheid in Europa, die te maken heeft met de migratiestromen, de asielproblematiek en de criminaliteit, als de externe veiligheid die betrekking heeft op de nieuwe inrichting van het gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid en ook op de Europese defensiepolitiek, vereisen een grote coherentie.

Dat brengt mij dichterbij de institutionele dimensie. Ik ben het volstrekt eens met de heer Lenaerts als hij zegt dat de communautaire methode het uitgangspunt moet zijn. Ik heb daarover een positief én een negatief gevoel. Een positief gevoel omdat in het verleden geregeld communautaire elementen werden ingebracht nadat oorspronkelijk vanuit de intergouvernementele idee was gestart. Ik herinner mij nog dat tijdens het voorlaatste Franse voorzitterschap de minister van Binnenlandse Zaken en de minister van Justitie niet bereid waren voor het Europees Parlement te verschijnen en een overzicht te geven van de gang van zaken met betrekking tot de derde pijler. Een vooruitgang is dat geen enkel voorzitterschap, ook niet het meest eurosceptische, het zich kan veroorloven om niet open te communiceren over de besluitvorming of zelfs het gebrek aan besluitvorming, met betrekking tot die derde pijler.

De overgang van het Verdrag van Maastricht naar het Verdrag van Amsterdam en dat van Nice heeft aangegeven dat het, louter als gevolg van het gebrek aan effectiviteit van de intergouvernementele besluitvorming, noodzakelijk was om onderdelen van die derde pijler terug te brengen naar de gemeenschappelijke pijler. Er zijn dus voorbeelden die aantonen dat het communautaire element sterker wordt.

Ik heb ook enige scepsis. Er zijn immers ook voorbeelden die aantonen dat het niet zo duidelijk is dat het communautaire element wordt versterkt. Daarbij denk ik natuurlijk heel sterk aan de problematiek van de tweede pijler, bijvoorbeeld ook gerelateerd aan de handelspolitiek. Net als de heer Pernice ben ik van mening dat we naar een verdere afbakening en

que, si l'élargissement de l'Europe se fait en direction du Centre et de l'Est et que nous devons revoir nos relations avec la Russie, cela ne pourra se faire sans clarifier les modalités des relations entre la nouvelle Europe et la nouvelle Amérique. Cela entraîne un défi externe qui démontre une fois de plus l'importance du renforcement de la cohérence du processus décisionnel européen. On l'a vu au cours des dernières semaines. Parfois, je ne puis me défaire de l'impression que l'Europe use d'une politique alibi à l'égard des États-Unis afin de ne pas devoir prendre elle-même des décisions. Je songe par exemple au protocole sur le climat que n'a toujours ratifié aucun État européen alors que nous considérons ce traité comme un champ de bataille.

Pour moi, Européen, le courage de la conviction est avant tout le courage de sa propre conviction et pas tant d'une conviction antagonique à ce que pense le reste du monde. Ceci vaut aussi très largement pour la dimension économique et monétaire. L'euro, qui deviendra véritablement le moyen de paiement le 1^{er} janvier prochain, devra, à mon sens, entraîner un renforcement des compétences économiques. Les différents États membres de l'Union ont des avis différents sur un gouvernement économique. Je ne m'étendrai pas sur cette question aujourd'hui mais il est, pour moi, évident que ces défis externes, élément de la mondialisation, imposent une solide cohérence européenne.

Le mot « sécurité » a également été cité. Tant la sécurité intérieure de l'Europe, qui est liée aux flux migratoires, à la politique d'asile et à la criminalité, que la sécurité extérieure, qui est en relation avec la nouvelle organisation de la politique étrangère et de sécurité communes et avec la politique européenne en matière de défense, exigent une grande cohérence.

Ceci me rapproche de la dimension institutionnelle. Je partage tout à fait le point de vue de M. Lenaerts quand il dit que la méthode communautaire doit être le point de départ. J'éprouve à cet égard un sentiment à la fois positif et négatif. Un sentiment positif parce que, par le passé, on a régulièrement inséré des éléments communautaires alors que l'on était parti, au départ, de l'idée intergouvernementale. Je me souviens encore qu'au cours de l'avant-dernière présidence française, le ministre de l'Intérieur et le ministre de la Justice n'étaient pas disposés à se présenter devant le Parlement européen et à y donner un aperçu de la situation du troisième pilier. Le fait que plus aucune présidence, pas même la plus « eurosceptique », ne peut encore se permettre de ne pas communiquer ouvertement sur le processus décisionnel ou même l'absence de processus décisionnel, concernant ce troisième pilier, constitue un progrès.

Le passage du traité de Maastricht au traité d'Amsterdam et au traité de Nice a montré qu'il était nécessaire, rien qu'en raison du manque d'efficacité du processus décisionnel intergouvernemental, de ramener des éléments de ce troisième pilier dans le pilier communautaire. Il existe donc des exemples montrant que l'élément communautaire se renforce.

Je suis également quelque peu sceptique. Il existe en effet également des exemples démontrant qu'il n'est pas tellement évident que l'élément communautaire se renforce. À cet

aanscherping van de bevoegdheden moeten streven waarbij het vooral gaat om de vraag wie wat doet. Als ik denk aan de eindeloze strijd om een werkelijke, gezamenlijke handelspolitiek tot stand te brengen, om de diensten onder te brengen bij de gemeenschappelijke handelspolitiek, en de voorwaarden waaronder de Europese Commissie kan optreden, wat toch een kerncompetentie is die rechtstreeks gerelateerd is aan de gemeenschappelijke landbouwpolitiek, stel ik mij de vraag of we erin zullen slagen die communautaire methode effectief te laten zijn. Ik heb het hier nog steeds over een kerncompetentie en niet over de nieuwe competenties op het terrein van de buitenlandse politiek. Wat dat betreft, vraag ik mij af of, als we van het intergouvernementele evolueren naar het communautaire, het niet essentieel is, de plaatsbepaling van de hoge vertegenwoordiger, de secretaris-generaal, thans als kernelement gevestigd bij de Raad van Ministers, te herzien in relatie tot de Europese Commissie. Ik voorzie voor de komende periode niet zozeer nieuwe competentieverschuivingen op het vlak van de buitenlandse politiek naar de communautaire pijler. Het zou evenwel essentieel zijn om, afgezien van de persoonlijk goede samenwerking tussen Chris Patten, extern commissaris, en Javier Solana, hoge vertegenwoordiger, die hoge vertegenwoordiger in te bedden in de structurele oriëntatie van de Europese Commissie.

Het zal mij benieuwen hoe andere lidstaten daarover denken en bereid zijn op dat stuk de gedachte van de coherentie meer inhoud te geven.

Ik wil een paar kanttekeningen maken bij de verdragen. We zijn het er over eens dat Europa eigenlijk al een Grondwet heeft, alleen mag hij zo nog niet genoemd worden. Er zijn feilen aan die Europese Grondwet omdat hij binnen een *fédération des États-nations* nog steeds enkel bij unanimité kan worden gewijzigd. De vraag is of we tegen 2004 een inventievere methode kunnen bedenken. Voorlopig verwacht ik niet dat de 15 en vervolgens de 27 lidstaten in 2004 bereid zullen zijn anders dan met unanimité de nieuwe grondwettelijke structuur te verankeren. Wellicht is het wel mogelijk een onderscheid te maken tussen het basisverdrag en de uitwerking van het beleid in de praktijk waarbij ik de discussie over de grondrechten, de afbakening van de bevoegdheden en de onderlinge institutionele verhoudingen natuurlijk tot het basisverdrag reken. Toch is het de moeite waard te kijken in welke mate een kleine ontwikkeling tot stand kan worden gebracht in de veronderstelling dat het totale verdragswerk altijd bij unanimité moet worden veranderd. Ik denk in dit verband ook aan de kleine herziening, *la petite révision*, die destijds de EGKS heeft gekenmerkt, waarbij eerst een element van niet-unanimité noodzakelijk was om het verdrag te wijzigen.

Dan wil ik nog een paar opmerkingen maken over de parlementaire relaties, vanuit mijn vroegere ervaring als lid van het Europees Parlement. Het komt mij voor dat dit een kernprobleem is dat te maken heeft met de democratische legitimatie. Terecht sprak de heer Lenaerts over de perceptie van de plaats van het Europees parlement in de nationale parlementen. Naarmate ik als Europeaan opnieuw in Nederland aan het inburgeren ben, des te meer ben ik ervan

égard, je pense, bien sûr, particulièrement à la problématique du deuxième pilier, par exemple en relation avec la politique commerciale. Tout comme M. Pernice, j'estime que nous devons aspirer à une meilleure délimitation et à une reformulation des compétences et nous demander surtout qui fait quoi. Quand je pense à la lutte interminable menée pour mettre en place une véritable politique commerciale commune, pour intégrer les services dans la politique commerciale commune, et aux conditions auxquelles la Commission peut intervenir, ce qui constitue quand même une compétence fondamentale en relation directe avec la politique agricole commune, je me demande si nous parviendrons à rendre effective cette méthode communautaire. Je parle toujours de la compétence fondamentale et non des nouvelles compétences dans le domaine de la politique étrangère. Sur ce point, je me demande s'il n'est pas essentiel, en cas d'évolution de la méthode intergouvernementale vers la méthode communautaire, de revoir la place du haut représentant, le secrétaire général, qui, en tant qu'élément essentiel, est actuellement attaché au Conseil des ministres, en relation avec la Commission. Pour la prochaine période, je ne prévois pas tellement de glissements de compétences vers le pilier communautaire dans le domaine de la politique étrangère. Indépendamment de la bonne collaboration personnelle entre Chris Patten, commissaire aux Relations extérieures, et Javier Solana, haut représentant, il serait toutefois essentiel d'ancrer ce haut représentant dans l'orientation structurelle de la Commission européenne.

Je suis curieux de savoir ce qu'en pensent les autres États membres et s'ils sont disposés à étoffer l'idée de la cohérence à ce niveau.

Je voudrais formuler quelques remarques à propos des traités. Nous admettons que l'Europe dispose en fait déjà d'une Constitution mais qu'on ne peut tout simplement pas l'appeler ainsi. Cette Constitution européenne présente des lacunes puisque, au sein de la fédération des États-nations, elle ne peut encore être modifiée qu'à l'unanimité. On peut se demander si nous serons capables d'imaginer une méthode plus inventive d'ici 2004. Pour le moment, je n'espère pas que les Quinze et, par la suite, les Vingt-Sept seront disposés, en 2004, à ancrer la nouvelle structure constitutionnelle autrement qu'à l'unanimité. Sans doute est-il possible d'établir une distinction entre le traité de base et l'élaboration de la politique dans la pratique, la discussion relative aux droits fondamentaux, la définition des compétences et les relations institutionnelles réciproques faisant, pour moi, bien sûr, partie du traité de base. Il vaut néanmoins la peine de chercher à savoir dans quelle mesure il est possible de provoquer une petite évolution, en supposant que l'ensemble des traités doivent toujours être modifiés à l'unanimité. Je pense à cet égard aussi à la petite révision qui a jadis caractérisé la CECA, un élément de non-unanimité étant nécessaire au préalable pour une modification du traité.

Je voudrais ensuite faire encore quelques observations à propos des relations parlementaires, à partir de mon expérience passée de parlementaire européen. J'ai l'impression qu'il s'agit d'un problème essentiel lié à la légitimation démocratique. M. Lenaerts a parlé à juste titre de la perception de la place du Parlement européen dans les

overtuigd dat het gebrek aan overeenstemming over wat democratische legitimiteit, de kern van het probleem is. Mijn perceptie is dat nationale parlementen zeer weinig weten over de Europese problematiek, al zeg ik dat met enige schroom. Nationale parlementen zijn bij een groot deel van de Europese besluitvorming niet meer werkelijk betrokken. Ze voelen zich dan ook niet betrokken bij de verdere uitvoering. Ik wil dit even toelichten aan de hand van Nederlandse voorbeelden. In het Europees Parlement hebben we een hele discussie gehad over het patentrecht met betrekking tot genetische modificatie van het menselijk organisme. Het Europees Parlement heeft in eerste instantie een ontwerp van de Raad afgewezen, vervolgens werd dat in een codecisieproces gewijzigd en ook de Nederlandse staat heeft die richtlijn aanvaard. Drie en een half jaar later verwerpt het Nederlandse Parlement de Nederlandse uitvoeringswetgeving. Sterker nog, het Nederlands Parlement heeft het Nederlands kabinet gedwongen een beroep in te stellen bij het Hof van Justitie tegen diezelfde richtlijn. Het gevolg is dat Nederland voor een wezenlijk onderdeel van de biotechnologie op het ogenblik geen procedure heeft die strookt met de besluitvorming van de Raad van Ministers en van het Europees parlement.

Er zijn andere voorbeelden van te geven in andere lidstaten. Ik weet natuurlijk dat Nederland een uniek land is, ... maar het is niet zo uniek dat alleen in Nederland Europees recht niet wordt uitgevoerd. Dat heeft alles te maken met de democratische legitimatie en de perceptie ervan.

Tweede voorbeeld. We hebben in Nederland – zij het veel minder dan in België – een participatie van Nederlandse europarlementsleden aan de nationale besluitvorming over Europese vragen. Nederlandse europarlementsleden hebben het recht om twee keer per jaar deel te nemen aan een debat over de Europese gang van zaken. De Staat van de Unie heeft dat bij ons. Het is voorgekomen dat de fractievoorzitter van de Nederlandse VVD in het Europees Parlement geen plaats kon krijgen in het Nederlandse Parlement, omdat zijn Nederlandse collega's niet bereid waren een plaats voor hem open te laten toen het onderwerp aan de orde was. Pas toen iemand wegging, mocht hij gaan zitten. Dat is niet toevallig. Het heeft alles te maken met de rangorde. Dat zal pas veranderen als de nationale werkelijkheid meer gerelateerd is aan de Europese werkelijkheid. Die kloof wordt niet kleiner, maar groter op dit ogenblik. Dat is mijn belangrijkste zorg.

Als er één onderwerp is waardoor we dreigen terug te vallen in de intergouvernementele methode en dus in een Europa dat gesplitst is in een kern-Europa met verschillende structuren, dan is dat het gebrek aan voortgang inzake de gekwalificeerde meerderheid. Ik ben het met de heer Pernice en de heer Lenaerts eens dat de stemstructuur buitengewoon gecompliceerd is onder Nice. Als *Realpolitiker* ben ik ervan overtuigd dat dit niet zal veranderen, zeker niet nu er onderhandelingen lopen met lidstaten die zich pas kortgeleden hebben ontworsteld aan de soevereiniteit van de Sovjetunie. Ook daarover heeft de heer Louis behartigenswaardige opmerkingen gemaakt. Ooit werd ik erop gewezen dat de Polen driemaal nationalistischer zijn dan de Noren. Landen die net hun soevereiniteit herworven hebben, menen in unanimitéregels hun soevereiniteit te kunnen bevestigen. Uit de praktijk van iedere dag weten we dat dit niet het geval

parlements nationaux. À mesure que je m'intègre à nouveau aux Pays-Bas en tant qu'Européen, je suis de plus en plus convaincu que l'absence d'accord sur ce qu'est la légitimité européenne est le nœud du problème. Ma perception est que les parlements nationaux savent peu de chose de la problématique européenne, même si j'ai scrupule à le dire. Les parlements nationaux ne sont plus véritablement associés à une grande part du processus décisionnel européen. Ils ne se sentent dès lors pas concernés par la mise en œuvre de ces décisions. Je voudrais expliciter mon propos à l'aide d'exemples néerlandais. Le Parlement européen a mené toute une discussion sur le droit des brevets à propos d'une modification génétique de l'organisme humain. Le Parlement européen a d'abord rejeté un projet du Conseil, lequel a ensuite été modifié dans un processus de codécision, après quoi cette directive a également été acceptée par l'État néerlandais. Trois ans et demi plus tard, le Parlement néerlandais rejette la législation néerlandaise d'exécution. Qui plus est, le Parlement néerlandais a contraint le gouvernement néerlandais à introduire un recours contre cette même directive auprès de la Cour de justice. Il en résulte que, pour une part essentielle de la biotechnologie, les Pays-Bas ne disposent actuellement d'aucune procédure conforme au processus décisionnel du Conseil des ministres et du Parlement européen.

On pourrait citer d'autres exemples dans d'autres États membres. Je sais bien que les Pays-Bas sont un pays unique, mais pas au point d'être le seul où le droit européen n'est pas appliqué. Cela est dû à la légitimation démocratique et à sa perception.

J'en viens au deuxième exemple. Aux Pays-Bas, les parlementaires européens néerlandais participent – certes moins qu'en Belgique – à la prise de décision sur des questions européennes. Ils ont le droit de participer deux fois par an à un débat sur la situation européenne, débat que nous appelons l'État de l'Union. Il est arrivé que le chef de groupe du VVD néerlandais au Parlement européen ne puisse siéger au Parlement néerlandais parce que ses collègues néerlandais refusaient de lui faire une place lors de la discussion du sujet. C'est seulement quand quelqu'un s'en allait qu'il pouvait aller siéger. Cette attitude est révélatrice. Elle est due à l'ordre d'importance. Elle ne changera que lorsque le lien entre la réalité nationale et la réalité européenne sera plus étroit. Or, ce lien est de plus en plus distendu en ce moment. C'est là mon principal souci.

S'il y a bien un sujet qui menace de nous faire retomber dans la méthode intergouvernementale, et donc dans une Europe divisée en un noyau européen comprenant différentes structures, c'est l'absence de progrès en matière de majorité qualifiée. Comme MM. Pernice et Lenaerts, je pense que Nice a rendu le système de vote extrêmement compliqué. En tant que partisan de la Realpolitik, je suis convaincu que cette situation ne changera pas, d'autant moins qu'on négocie actuellement avec des pays candidats qui ne se sont soustraits que très récemment à la souveraineté de l'Union soviétique. M. Louis a fait à ce sujet aussi des remarques importantes. On m'a un jour affirmé que les Polonais étaient trois fois plus nationalistes que les Norvégiens. Les pays qui viennent de recouvrer leur souveraineté pensent pouvoir l'affirmer par

is. Het vetorecht in handen van een klein land is per definitie minder waard dan het vetorecht in handen van een groot land. Ook in een grote Europese Unie zal dat het geval zijn. Het is dus in het belang van de kleine lidstaten van de Unie om te strijden voor gekwalificeerde meerderheden, conform de rechtstaat en het systeem van *checks and balances*, zoals de heer Lenaerts het noemde. We moeten ons dus niet alleen voor de codecisie inzetten, maar ook voor de gekwalificeerde meerderheid. Daarnaast moeten ook de bevoegdheden wat beter geordend en georganiseerd worden.

Het basismateriaal is aanwezig. De vraag van de politieke wil is nu aan de orde. Dat betekent dat de strijd nu moet beginnen en dat u ook in en buiten dit parlement er mee moet voor zorgen dat 2004 geen *échecance perdue* is. (Applaus)

De heer Olivier Duhamel, professor aan het Institut d'études politiques (Parijs). – In het licht van dit debat over de toekomst en de finaliteit van Europa wil ik vijf vragen over de Europese Grondwet inleiden: een eerste vraag over de benaming; een tweede over de voorbereiding; een derde over de inhoud; een vierde over de goedkeuring; een vijfde over de gevolgen voor de toekomst van de Unie.

De benaming is één van de zeldzame punten waarover ik het niet eens ben met professor Louis, die vindt dat we niet moeten bekvechten over de benaming grondwet, basisverdrag of grondwettelijk verdrag. Ik ben daarentegen van mening dat de benaming belangrijk is, dat dit wel degelijk gevolgen heeft en dat zij die zo ver mogelijk willen gaan, het gevecht over de term "grondwet" zolang mogelijk moeten voeren, ook al moeten ze uiteindelijk toch toegeven.

De benaming is eerst en vooral een daad van erkenning. Erkennen dat de materiële grondwet bestaat, is niet alleen eenvoudiger, maar betekent tegelijkertijd dat men inhoudelijk verder kan gaan. Het ligt voor de hand dat één en ander verband houdt met de invoering van een normenhierarchie binnen het Europees recht die het ons mogelijk moet maken Europa te besturen.

Hoe de hervorming van de instellingen voorbereiden? Hoe de toekomstige Europese Grondwet voorbereiden? Ik zal het niet hebben over Ierland want ik heb de indruk dat iedereen het signaal begrepen heeft, behalve dan de Raad van ministers, die doen alsof er niets aan de hand is. Wellicht kunnen sommigen onder ons de boodschap overbrengen.

De les is dus dat men de burgers bij de voorbereiding moet betrekken. Daar mag het echter niet bij blijven, we moeten nog een stap verder gaan. Met betrekking tot Europa bestaan er minstens twee categorieën van burgers. Er is de groep van de enkele honderdduizenden Europese burgers waarmee meestal geen rekening wordt gehouden, ook al zijn ze gemotiveerd, geïnteresseerd en voelen ze zich betrokken bij de Europese vraagstukken. Ze mogen commentaar geven in de rand, maar worden er niet echt bij betrokken. Voorts is er de massa van burgers die onverschillig staan tegenover Europa; we kunnen deze groep misschien niet warm maken voor Europa, maar we moeten minstens trachten hun onverschilligheid te doorbreken. Dat zal niet gaan door grote debatten te organiseren over de toekomst van Europa, zoals

des règles d'unanimité. La pratique quotidienne nous apprend que ce n'est pas le cas. Le droit de veto d'un petit État pèse par définition moins que celui d'un grand pays. Ce sera toujours vrai dans une Union européenne élargie. Les petits États membres ont dès lors intérêt à se battre pour la majorité qualifiée, conformément à l'État de droit et au système checks and balances, comme l'a appelé M. Lenaerts. Nous ne devons donc pas seulement œuvrer en faveur de la codécision mais également en faveur de la majorité qualifiée. Il convient par ailleurs de mieux ordonner et organiser les compétences.

Nous disposons de la matière première. Se pose à présent la question de la volonté politique, ce qui signifie que le combat doit commencer maintenant. À l'intérieur comme à l'extérieur de ce Parlement, vous devez faire en sorte que 2004 ne soit pas une échecance perdue. (Applaudissements)

M. Olivier Duhamel, professeur à l'Institut d'études politiques (Paris). – Je vais essayer d'aller droit à l'essentiel, d'autant que je suis en large accord avec bon nombre de choses qui viennent d'être dites. Je vais donc tenter de ne pas reproduire ici ce qu'on fait au Parlement européen, à savoir de considérer que quand quelque chose est dit, ce n'est pas la peine de le répéter, alors que chez nous, tant que tout le monde ne l'a pas dit, il faut continuer à le dire !

Je voudrais juste introduire quelques questions sur la Constitution européenne au regard de ce débat sur l'avenir et les finalités de l'Europe. Je crois que nous avons au moins cinq questions à évoquer à propos de cette perspective, de ce processus qui peut nous amener à une Constitution européenne : la première est celle de la dénomination ; la deuxième, celle de la préparation ; la troisième, celle du contenu ; la quatrième, celle de l'adoption ; la cinquième, celle de ses conséquences sur l'avenir de l'Union.

La dénomination est un des rares points sur lesquels je me dissocierais de ce que nous a dit le professeur Louis ou, en tout cas, de ce que j'ai lu dans son texte, d'ailleurs excellent et auquel je renvoie ceux qui n'auraient pas l'idée d'y aller spontanément. Le professeur Louis laisse entendre, si je ne m'abuse, qu'il ne faut pas trop se disputer sur le point de savoir s'il faut utiliser le terme constitution, traité de base ou traité constitutionnel. Je crois au contraire que la question de la dénomination est importante, qu'elle est porteuse d'effets et que ceux qui veulent aller le plus loin possible doivent continuer la bataille le plus longtemps possible sur le mot constitution. J'ajouterai, en tant que politique, « même si on devait céder à la fin. » Mais, je vous en conjure, ne cédez pas tout de suite.

La dénomination, on l'a dit et répété, c'est d'abord un acte de reconnaissance. Reconnaître que la constitution matérielle existe est un acte de simplification, mais c'est aussi un acte qui permettra d'aller plus loin sur le contenu. C'est, à l'évidence, relié à l'idée de l'instauration d'une hiérarchie des normes dont le droit européen a besoin et cela doit nous donner les moyens de gouverner l'Europe.

Comment préparer la réforme des institutions ? Comment préparer la future Constitution européenne ? Je ne reviendrai pas sur l'Irlande parce que chaque fois que l'on entend des gens remarquables – comme ici –, on a l'impression que tout

de Franse prefecten bijvoorbeeld, die met hun colloquia vooral een publiek van gemotiveerde burgers bereiken. Die groep zou hoe dan ook aan de colloquia hebben deelgenomen.

Met rituele en holle frasen geraken we niet vooruit en dreigen we hetzelfde resultaat te boeken als enkele dagen geleden in Dublin.

De voorbereiding moet ook meer Europees worden. Bij mijn debuut in het Europees Parlement in 1997, wist ik niets. Het eerste wat ik begrepen had, was dat de intergouvernementele methode haar beperkingen heeft. Sindsdien hoor ik week na week herhalen dat “de beperkingen van de intergouvernementele methode duidelijk zijn”. We zouden beter een uitweg zoeken en uitgaan van het Europees belang in de plaats van de nationale belangen als uitgangspunt te nemen. In dit verband kunnen we voortbouwen op de ervaringen met het Handvest en de Conventie. Aanvankelijk hadden we aan deze Conventie de betekenisvolle naam “enceinte” gegeven. Onze vrouwelijke collega's droegen een badge met de vermelding “enceinte”. Omdat die term enigszins overdreven klonk, is het dan “Conventie” geworden.

Hoe is deze vernieuwende, krachtige en goedgeschreven tekst tot stand kunnen komen? Omdat de regeringen de waarborg hebben gegeven dat hij geen juridische waarde zou hebben; de meesten dachten dat het maar om woorden ging. Wat er ook van zij, het mechanisme heeft gewerkt. Het moet natuurlijk worden aangepast. Wat hierover werd gezegd, kunnen we alleen maar goedkeuren. We moeten al onze krachten bundelen om aan deze eis van de Conventie tegemoet te komen, nog vóór het institutionele hervormingsproces begint. Dat is beter dan onmiddellijk naar de Intergouvernementele Conferentie te stappen. We beschikken dan over een sokkel van bevoegdheden. Op de vraag wanneer de breuk zich zal voordoen tussen wie verder wil gaan en wie niet, zal ik later nog ingaan. Wat er ook van zij, we zijn nu minstens zeker van een tekst. We moeten dus doorgaan. Of we al dan niet met een groep van wijzen moeten werken, is minder belangrijk. Een constructie “groep van wijzen-Conventie-IGC” behoort tot de mogelijkheden.

Ik kom nu tot de inhoud.

Omdat we nood hebben aan Europese waarden, moet het Handvest worden geïntegreerd.

De macht en de bevoegdheden moeten worden herverdeeld en in dit verband is het sleutelwoord niet “integreren”, maar “verduidelijken”. Daarover is iedereen het eens.

Wat de uitoefening van de bevoegdheden en de democratisering van de Europese instellingen betreft, kunnen wij geen vrede nemen met “integreren” of “verduidelijken”: we zullen ingrijpend moeten “innoveren”, wat geen gemakkelijke opdracht zal zijn.

Wat de machtsuitoefening betreft, moeten we vooruitgang boeken. Ik ben het eens met de heer Brinkhorst dat de kwestie van de gekwalificeerde meerderheid in dat opzicht cruciaal is.

De regels voor de herziening van de Europese Grondwet of het grondwettelijk verdrag moeten worden herzien. Ook dat is

le monde a compris quelque chose et puis, chaque fois que l'on écoute nos ministres réunis en conseil, on a vraiment l'impression qu'ils n'ont rien compris et qu'ils font exactement comme avant ! Il y a donc un hiatus. Il faudrait quand même leur expliquer ; à cette fin, peut-être certains membres ici présents pourront-ils nous servir d'utile courroie de transmission.

La leçon, c'est donc qu'il faut associer les citoyens à la préparation. Mais on ne peut s'arrêter là, il faut aller un petit peu plus loin. Il existe au moins deux catégories de citoyens dans le rapport à l'Europe. Il y a un cercle de quelques centaines de milliers de citoyens européens motivés, intéressés, concernés par les questions européennes et, jusqu'à présent, même ceux-là, sauf peut-être dans l'affaire de la Charte, sont en général exclus. Ils commentent à côté mais ils ne sont pas associés. Et puis, il y a la masse des citoyens passifs vis-à-vis de l'Europe et, là, il faut chercher comment, si ce n'est de les associer, du moins briser leur indifférence. Et cela ne se fera pas en décrétant que l'on va organiser de grands débats sur l'avenir de l'Europe et les confier, par exemple en France, à des préfets qui font trois demi colloques avec le quart des citoyens motivés habituels car ceux-là, de toute façon, auraient participé au colloque – sauf que cette fois, c'est le préfet qui le paie. (*Sourires.*)

Ce n'est pas cela qui changera quoi que ce soit, qui permettra un vrai débat. Si on ne traite pas cette question autrement qu'avec des phrases rituelles et creuses, on n'avancera pas et on obtiendra le même résultat qu'il y a quelques jours, à Dublin.

Il faut également européeniser la préparation. Lors de mes débuts au Parlement européen en 1997, je ne connaissais rien à rien. La première chose que j'ai comprise, et peut-être la seule pendant de longs mois, était que la méthode intergouvernementale avait montré ses limites. Depuis, semaine après semaine, j'entends répéter : « La méthode intergouvernementale a montré ses limites ». Nous devrions plutôt essayer de trouver le moyen d'en sortir, c'est-à-dire de partir sur une base d'intérêt européen, au lieu de partir sur la base de la négociation d'intérêts nationaux. À cet égard, nous pouvons bénéficier de l'expérience de la Charte et de la Convention – c'est une chance abusive à maints égards. Au départ, on avait donné à cette Convention un nom signifiant « enceinte ». Nos collègues féminines étaient donc nanties d'un badge portant l'inscription « enceinte ». Par la suite, on a jugé ce terme un peu excessif et on a osé introduire la mention « convention ».

Pourquoi a-t-on permis d'aller vers un texte novateur, fort, bien écrit ? Parce que les gouvernements ont garanti qu'il n'y aurait pas de portée juridique ; ils pensaient qu'il ne s'agissait là que de mots – même si d'aucuns, plus avisés, savaient qu'il n'en était rien ou ont fini par le comprendre, mais trop tard. Quoi qu'il en soit, on a abouti à un mécanisme qui a fonctionné. Il faut, bien entendu, l'adapter. Des choses ont été dites à ce sujet que l'on ne peut qu'approuver. Toutes les forces doivent se concentrer sur cette exigence de la Convention, en amont du processus d'élaboration de la réforme institutionnelle. On est certain que cela sera moins mauvais qu'aller tout de suite à la Conférence intergouvernementale. On est certain d'avoir une base de

een ingrijpende omwenteling. “Aanpassingen, verduidelijkingen of vereenvoudigingen” zullen niet volstaan. Diepgaande hervormingen dringen zich op.

(Voorzitter: de heer Jean-Victor Louis.)

Voor de goedkeuring van deze tekst moeten we een nationale en een Europese goedkeuring met elkaar combineren. Wat mij het meest voldoening heeft geschonken toen ik de resolutie over de constitutionalisering van de verdragen in oktober jongstleden in het Europees Parlement ter stemming heb voorgelegd, is dat het Parlement tegelijkertijd een Europees referendum daarover heeft goedgekeurd. De parlementsleden hebben aanvaard dat minstens een raadgevend Europees referendum zou plaatsvinden, dat om juridische moeilijkheden in Duitsland en elders te vermijden. Ze hebben begrepen dat een referendum een belangrijke moment is op de weg naar een Europese eenmaking, dat het de tekst legitimeert, en een zachte dwang legt op de totstandkoming van een tekst. Wie weet dat het proces uitmondt in een Europees referendum zal een tweede “Nice” willen vermijden.

De gevolgen van het referendum voor de Europese Unie, is wellicht de belangrijkste en politiek gevoeligste kwestie,

compétences. La question fondamentale sur laquelle je reviendrai tout à l’heure est de savoir à quel moment se fera la rupture entre ceux qui veulent aller loin et ceux qui ne veulent plus bouger. Mais quoi qu’il en soit, on est certain d’avoir un texte, peut-être meilleur. Donc, il faut le faire. La question de l’opportunité d’un groupe des sages est moins décisive. On pourrait éventuellement imaginer une articulation groupe des sages-convention-CIG, mais ne nous disputons pas à ce sujet.

J’en viens à la question du contenu, et je vous donne un résumé de ce qui a été dit.

Il faut les valeurs de l’Europe ; donc, la Charte doit être intégrée.

Il faut la répartition du pouvoir et des compétences et, à cet égard, le mot clé est non pas « intégrer » mais « clarifier » : nous étions tous d’accord, même si c’est extrêmement facile à dire mais extrêmement difficile à faire. Cette question, politiquement explosive, est tellement compliquée techniquement que cela devrait nous aider à la déminer et à résoudre la difficulté politique.

En ce qui concerne l’attribution du pouvoir et la démocratisation des institutions européennes, nous ne pouvons nous contenter « d’intégrer » ou de « clarifier : il va falloir « innover », sérieusement ; ce sera là un sujet fort, de clivages et de rupture.

Enfin, il faut traiter la question de l’exercice du pouvoir – je ne fais ici qu’énumérer les fonctions fondamentales d’une Constitution. Sur ce plan, il s’agit plutôt de progresser. La question clé, et sur ce point, je suis d’accord avec M. Brinkhorst, est celle de la majorité qualifiée, c’est indiscutable.

Enfin, la Constitution européenne, ou le Traité constitutionnel – mais j’ai bien dit que je ne concédais rien pour l’instant – devra avoir des nouvelles règles de révision : il va falloir réviser la révision. Là aussi, c’est un sacré bouleversement. Donc, tout n’est pas simple, tout n’est pas que prise en compte « d’adaptations, de clarifications, de simplifications » : il y a des points de transformation profonde.

(M. Jean-Victor Louis prend place au fauteuil présidentiel.)

Comment ce texte doit-il être adopté ? Il faut, à mon sens, combiner adoption nationale et adoption européenne. Pour vous dire les choses avec sincérité et sans fausse modestie, ce dont j’ai été le plus satisfait lorsque j’ai pu faire voter, en octobre dernier, la résolution du Parlement européen sur la constitutionnalisation des traités, c’est d’avoir fait approuver l’idée d’un référendum européen simultané sur cette question. J’ai eu beaucoup de chance car, en raison de mon ignorance persistante des véritables mécanismes politiques, j’avais échoué en commission des Affaires constitutionnelles. Or, cet échec m’a permis de réussir en séance plénière, celle-ci aimant contredire la commission. J’avais entre-temps compris qu’il fallait aller voir et convaincre, par-delà les circuits officiels.

Nous avons donc pu, grâce à quelques erreurs, aboutir au vote d’un référendum par les parlementaires, qui en ont ainsi reconnu l’importance. Ils ont accepté qu’un référendum

waarvoor ik geen antwoord heb. Een aantal staten wil een echt, politiek krachtig, federaal en geïntegreerd Europa uitbouwen; andere willen dat niet. Zal de scheiding plaatsvinden, kan ze of moet ze plaatsvinden en zo ja, wanneer? Of is de scheiding wenselijk noch mogelijk en zullen sommige staten andere op sleeptouw nemen?

Het Europees referendum dreigt een keerpunt te worden. Als een aantal Europese staten "ja" zegt en sommige andere "neen", staan we voor een breekpunt, dat wel eens heilzaam zou kunnen zijn. Maar het is misschien beter dat niet te zeggen, want wij lopen het risico dat ze dan weigeren ... Laten we het dus niet zeggen, maar het gewoon doen.

De heer Jean-Victor Louis. – *Ik dank u voor deze uiteenzetting. U hebt een draaiboek uitgewerkt en in telegramstijl alle problemen opgesomd waarmee al wie de hervorming moet voorbereiden en tot een goed einde brengen, te kampen heeft. Wij zijn u daarvoor erkentelijk.*

Wij vatten nu het debat aan.

De heer Fernand Herman, *gewezen minister en gewezen lid van het Europees parlement.* – *Ik ben het natuurlijk eens met de heren Lenaerts, Duhamel en Brinkhorst.*

Eén punt werd tot nog toe echter uit het oog verloren: de kwaliteit van de communautaire methode hangt af van een sterke Commissie. Hoe kan hieraan worden tegemoet gekomen als deze Commissie zesendertig commissarissen telt die zesendertig landen vertegenwoordigen? Zo wordt de Commissie verlaagd tot een soort van tweederangs Coreper.

De kleine staten die niet goed genoeg weten hoe Europa werkt, denken dat het behoud van een commissaris nodig is voor de vrijwaring van de nationale soevereiniteit. Een communautaire methode met een danig afgezwakte Commissie is niet werkbaar. We moeten deze realiteit onder ogen durven zien.

Ten tweede is het nutteloos een Conventie samen te roepen of een ontwerp van grondwet op te stellen als nadien blijkt dat alle staten ze eenparig moeten goedkeuren. Men moet de moed hebben om te doen wat de Verenigde Staten eerder hebben gedaan: als een drievierde meerderheid, die drie vierde van de bevolking vertegenwoordigt, een verdrag of een grondwet goedkeurt, treden deze in werking. Wie ze niet

européen au moins consultatif – pour lever les difficultés juridiques existant en Allemagne ou ailleurs – ait lieu. Ils ont compris que ce serait, tout d'abord, un moment fort dans la progression vers un espace public européen, ensuite une source de légitimation pour le texte et, enfin, une contrainte très positive dans la fabrication de celui-ci. En effet, si l'on sait que le processus s'achèvera par un référendum européen, on ne se permettra pas un autre « Nice ». Il faut les empêcher de refaire « Nice » ; c'est bien cela, le point de départ.

J'en viens à l'effet du référendum sur l'Union européenne, c'est-à-dire à la question peut-être la plus importante, la plus politique, et à laquelle je n'ai pas de réponse. Nous savons maintenant qu'un certain nombre d'États veulent construire une véritable Europe politique puissante, fédérative, intégrée, et que d'autres ne le veulent pas. La séparation aura-t-elle lieu, peut-elle ou doit-elle avoir lieu, et si oui, quand ? Ou la séparation n'est-elle ni souhaitable ni possible, et allons-nous fonctionner à coup de phénomènes d'entraînement, comme ce fut le cas jusqu'ici ? Nous ne sommes pas aussi loin que la majorité d'entre nous souhaiterait l'être, mais nous avons, chaque fois, emmené les réticents beaucoup plus loin qu'ils ne le voulaient. Et cela continue à se passer ainsi...

Le référendum européen risque d'être le moment clé. Si un certain nombre d'États européens disent « oui » et que quelques autres disent « non », nous serons confrontés à un moment de rupture qui pourrait être salutaire. Mais il vaut peut-être mieux ne pas le dire, car nous courons ainsi le risque qu'ils refusent... Donc, ne le disons pas, mais réfléchissons à la nécessité de le faire !

M. Jean-Victor Louis. – Je vous remercie de cet exposé. Nous vous sommes reconnaissants d'avoir élaboré un scénario et formulé, en style télégraphique, toutes les questions auxquelles sont confrontés tous ceux qui ont la charge de préparer la réforme et de la mener à son terme.

Nous allons maintenant entamer le débat.

M. Fernand Herman, ancien ministre et ancien membre du Parlement européen. – Je rejoins bien entendu les propos de MM. Lenaerts, Duhamel et Brinkhorst.

Je voudrais, pour ma part, insister sur un point pratiquement ignoré jusqu'à présent : la qualité de la méthode communautaire repose aussi – on ne l'a peut-être pas assez dit – sur une Commission forte. Comment peut-on concilier cette exigence avec le fait que cette Commission soit composée de trente-six commissaires représentant trente-six pays ? Il faudra me l'expliquer... Si l'on voulait rabaisser la Commission en une sorte de COREPER de seconde zone, on ne ferait pas mieux.

Les petits États qui ne connaissent pas assez la mécanique européenne ont tous adhéré à l'idée selon laquelle il était nécessaire de garder un commissaire pour préserver la souveraineté nationale. Une méthode communautaire avec une Commission affaiblie à ce point ne peut pas fonctionner. Je pense qu'il faut garder les yeux en face des trous et voir cette réalité qui n'est peut-être pas tout à fait plaisante pour certains. C'est l'exigence de la fonctionnalité.

J'en viens à un deuxième point. Il est inutile de faire une convention ou un projet de constitution si l'on déclare par

goedkeurt, kan zich ofwel toch aansluiten ofwel eruit stappen. In het laatste geval behouden ze een groot deel van de verworven rechten, maar ze nemen niet langer deel aan het beslissingsproces. Als we niet de moed kunnen opbrengen om zo ver te gaan, zie ik niet in hoe we onze ambities kunnen waarmaken. Het alternatief is eenvoudig: een vrijhandelszone zoals de Engelsen altijd hebben verdedigd en waarin ze als woordvoerder van de Amerikanen die Europa zullen besturen als een soort Verenigde Naties zonder Veiligheidsraad, een vooraanstaande rol spelen.

De heer Martyn Bond. – *De heer Duhamel had het over een kloof en een meeneffect. Meent hij niet dat een nauwere samenwerking het middel is om deze kloof te vermijden en het meeneffect te bevorderen?*

De heer Geert Bourgeois, volksvertegenwoordiger. – Professor Lenaerts heeft het proces gemaakt van de derde pijler en gewezen op het democratisch en justitieel tekort. Hij wees er eveneens op dat het communautaire vanuit het oogpunt van efficiëntie, transparantie en democratie te verkiezen is, wat ik onderschrijf.

Minister Brinkhorst heeft verklaard dat we voor pregnante keuzen staan. Inderdaad, dit is het debat dat op ons afkomt. Alleen ben ik er niet zo zeker van dat alles in de goede richting zal evolueren. Heel wat Europese topmensen laten de jongste tijd immers verschillende geluiden horen omtrent de toekomst van de Unie.

Professor Lenaerts heeft terecht gewezen op het probleem van de betrokkenheid. In dit verband verwijs ik ook naar wat Larry Siedentop daarover in zijn boek *Democracy in Europe* geschreven heeft. Volgens hem voelen Europeanen zich niet of veel te weinig betrokken bij dat proces.

Wat mij vanuit mijn werk in de Kamer specifiek interesseert, is de derde pijler. Er bestaan diverse Europese systemen van behandeling, instemming en voorbehoud of louter kennisname. In de Kamer krijgen we enkele dagen voor een Europese top, waar nochtans ernstig wetgevend werk verricht wordt, stapels documenten die we niet kunnen doornemen. Het Britse en Duitse Parlement maken parlementair voorbehoud en Nederland heeft een instemmingsprocedure. Ik weet wel dat hierover discussie is ontstaan en dat minister-president Kok heeft geoordeeld dat het parlement betrokken blijft. Verder is er nog het Deense model.

Als terzake geen communautaire regelgeving bestaat, moet men consequent zijn en als het ware een tweede keuze kunnen maken, waarbij een democratisch verkozen assemblee zich kan uitspreken over wetgeving, die op het vlak van de derde pijler bijvoorbeeld zwaar kan ingrijpen in democratische rechten en vrijheden van de mensen. Hierover had ik graag meer geweten.

après que son adoption nécessite l'unanimité des États. Il faut avoir le courage d'appliquer ce qui s'est fait dans le passé aux États-Unis : on n'oblige personne à en être, mais lorsqu'une majorité des trois quarts représentant trois quarts des populations adopte un traité ou une constitution, ces derniers entrent en vigueur. Ceux qui ne l'ont pas accepté ont le choix : ou bien ils rentrent dans le rang, malgré eux, ou bien ils en sortent avec, bien entendu, une association particulière qui leur maintient une bonne partie des droits acquis – la liberté de circulation, etc. – mais ils ne participent plus au processus de décision. Si l'on n'a pas le courage d'aller jusque là, je ne vois pas comment on poursuivrait nos ambitions qui sont élevées. L'alternative sera très simple : une zone de libre-échange que les Anglais ont toujours défendue et dans laquelle ils pourront jouer un rôle essentiel puisqu'ils seront le porte-parole des Américains qui géreront une Europe comme une sorte de Nations unies, sans Conseil de sécurité.

M. Martyn Bond. – M. Duhamel a évoqué l'état de rupture et l'effet d'entraînement. Un renforcement des coopérations ne serait-il pas le moyen d'éviter la rupture et de favoriser l'effet d'entraînement ? J'aimerais que M. Duhamel s'exprime davantage à ce sujet.

M. Geert Bourgeois, député. – *Le professeur Lenaerts a fait le procès du troisième pilier, mettant en évidence le déficit démocratique et judiciaire. Il a également souligné que la méthode communautaire est préférable du point de vue de l'efficacité, de la transparence et de la démocratie. Je partage cet avis.*

Le ministre Brinkhorst a déclaré que nous nous trouvons devant des choix capitaux. C'est le débat qui nous attend mais je ne suis pas si sûr que les choses évolueront dans la bonne direction. De nombreux hauts responsables européens font en effet entendre des sons de cloches différents quant à l'avenir de l'Union.

Le professeur Lenaerts a, à juste titre, mis en exergue le problème de l'implication. Selon Larry Siedentop, les Européens ne se sentent pas assez concernés par le processus européen.

Je m'intéresse spécifiquement au troisième pilier. Il existe divers systèmes européens de traitement, d'approbation et de réserve ou de simple prise de connaissance. Quelques jours avant un Sommet européen, où pourtant s'accomplit du travail législatif sérieux, la Chambre reçoit des piles de documents que nous n'avons pas la possibilité de traiter. Les parlements britannique et allemand émettent des réserves parlementaires et les Pays-Bas disposent d'une procédure d'approbation. Il y a également le modèle danois.

S'il n'existe aucune réglementation européenne en la matière, il faut être conséquent et pouvoir en quelque sorte faire un second choix permettant à une assemblée démocratiquement élue de se prononcer sur une législation qui, quant au troisième pilier par exemple, peut avoir une grande incidence sur les droits et libertés démocratiques des personnes. J'aurais aimé en savoir plus à ce sujet.

De heer Bernhard Jarzynka, EU Principal Administrator European Commission. – *Aangezien we over een nieuw uitgebreid Europa spreken, hadden we de kandidaat-lidstaten er meer moeten bij betrekken. Ze moeten niet alleen op de topontmoetingen worden uitgenodigd, maar in de parlementen van die landen moet een algemeen debat worden gehouden over de visie op het toekomstig Europa. Als dit debat uitblijft, zullen de volkeren de komende uitbreiding niet aanvaarden. Minister Brinkhorst had het met zijn verwijzing naar Polen bij het rechte eind. In de Poolse pers verschijnen er nu veel meer negatieve artikelen over de uitbreiding dan vroeger.*

De heer Paul Magnette, directeur van het Institut d'Études européennes, ULB. – *Om een contradictoair debat uit te lokken, iets wat men in het kader van de Europese Unie vaak mist, wil ik de eerste vraag van Fernand Herman omdraaien.*

Is het realistisch te denken dat men een sterke, efficiënte en democratische Unie tot stand kan brengen met een Commissie die niet alle lidstaten "vertegenwoordigt" of waarin niet elke lidstaat een vertegenwoordiger heeft? Ik heb de commissarissen altijd horen zeggen dat het van fundamenteel belang is een commissaris per lidstaat te hebben opdat men goed zou weten wat er in elke lidstaat gebeurt. Vaak is gebleken dat dit een echte noodzaak is. Er is een reële nood aan informatie, die wellicht nog zal toenemen met de uitbreiding. Het is dikwijls verbijsterend vast te stellen hoe weinig de westerse politieke leiders afweten van de kandidaat-lidstaten. Het zou mij zeer verontrusten als niet al die landen in de Commissie zouden vertegenwoordigd zijn.

Ook belangrijk is dat, bij gebrek aan een Europees publiek forum, het Europese debat op nationaal vlak moet worden gevoerd. De commissarissen kunnen daar evenveel toe bijdragen als de leden van het Europees Parlement en van de Raad. De uiteindelijke vraag is: hoe brengt men een evenwicht tot stand tussen twee hoofdbekommernissen, namelijk een zekere doelmatigheid enerzijds, en voldoende efficiëntie anderzijds, wat veronderstelt dat de Commissie niet al te veel leden telt?

De heer Karel Pinxten, volksvertegenwoordiger. – *Ik wil eerst op het laatste punt ingaan en dan iets zeggen over de versterkte samenwerking.*

Volgens mij is een Commissie met te veel leden een nadeel. Maar daar ligt niet de kern van het probleem. We stellen vast dat de Commissie en haar voorzitter in de aanloop naar Nice over een enorme ruimte beschikten die ze gemakkelijk politiek konden invullen om aan gezag te winnen. De situatie in de Raad en op topbijeenkomsten is vandaag toch niet meer hetzelfde als in de tijd van mensen als Kohl en Mitterrand, ook omdat zij natuurlijk meer anciënniteit en daardoor automatisch ook meer gezag hadden opgebouwd. Tot mijn

M. Bernhard Jarzynka, EU Principal Administrator European Commission. – *Je voudrais revenir sur la question de la réforme et de l'élargissement. Puisque nous parlons d'une nouvelle Europe élargie, il aurait fallu impliquer davantage les pays candidats. Il faudrait non seulement les inviter aux sommets mais aussi procéder à un débat général dans le parlement des pays candidats concernant la vision de la future Europe. En l'absence d'un tel débat, l'élargissement prochain sera un échec sur le plan de l'acceptation du projet européen par les populations. Le ministre Brinkhorst, qui a cité la Pologne, un pays que je connais bien, a entièrement raison. La presse polonaise publie actuellement beaucoup plus d'articles négatifs concernant l'élargissement que par le passé.*

M. Paul Magnette, directeur de l'Institut d'Études européennes, ULB. – *Pour rendre le débat un peu contradictoire – c'est sans doute ce qui manque le plus à l'Union européenne – je voudrais reprendre la première question de Fernand Herman, mais dans l'autre sens.*

Peut-on vraiment penser que l'on peut faire une union forte, efficace et démocratique avec une Commission qui ne « représente » pas tous les États membres ou, en tout cas, qui ne comprend pas des représentants de tous les États membres ? Chaque fois que j'ai entendu un commissaire se prononcer sur cette question, j'ai entendu dire qu'il était fondamental d'avoir un commissaire par État membre, notamment de manière à être bien informé de ce qui se passe dans chacun des États membres. Cette nécessité s'est vérifiée dans de nombreux cas. Le besoin d'information est réel, plus encore, sans doute, dans la perspective de l'élargissement. Il est souvent affligeant de voir à quel point les dirigeants politiques occidentaux sont ignorants de la situation des pays candidats. Je serais assez inquiet de voir une commission qui ne comporterait pas de commissaires membres de ces différents pays.

Un autre élément important, dans l'autre sens, est qu'il n'y a pas d'espace public européen, d'où un besoin de transposer le débat public européen dans les cultures politiques et dans les langages nationaux. Les commissaires peuvent aussi y contribuer, au même titre que les parlementaires européens ou les membres du Conseil. La question que je voulais poser en définitive est simplement la suivante : comment mettre en balance, comme dit la Cour, ces deux intérêts majeurs que sont, d'une part, une certaine efficacité et, d'autre part, le besoin d'avoir une commission efficace et donc, forcément, pas trop large ?

M. Karel Pinxten, député. – *J'estime qu'une Commission qui compte trop de membres est un inconvénient. Mais là n'est pas l'essentiel du problème. Nous constatons que dans la phase préparatoire du Sommet de Nice, la Commission et son président disposaient d'une énorme latitude qu'ils auraient pu exploiter politiquement pour renforcer leur autorité. À mon grand regret, la Commission n'a pas su mettre à profit ces possibilités. Il ne suffit pas de dire qu'elle est trop faible. Nous devons renforcer son statut et son autorité et il importe bien plus de débattre de la manière d'atteindre cet objectif que du nombre précis de membres. Nous devons nous pencher sur la manière dont la Commission est désignée, sur ses compétences et celles des différents commissaires. L'adage*

spijt moet ik echter vaststellen dat de Commissie deze politieke machtsruimte niet echt heeft kunnen invullen. Zeggen dat de Commissie te zwak is, volstaat niet. Dat is precies het punt. We moeten de status en het gezag van de Commissie versterken en hoe dat moet gebeuren is een belangrijker debat dan dat over het precieze aantal leden. We moeten daarvoor kijken naar de wijze waarop de Commissie wordt aangewezen en naar haar competenties en die van de verschillende commissarissen. Hierbij geldt ook: *“la fonction crée l’homme”*. Het gezag van de Commissie is dus belangrijker dan het aantal leden, maar ook dan het debat over de vraag of elke lidstaat een commissaris moet hebben of niet. Ik wil niet terugkomen op de uitspraak van onze kamervoorzitter De Croo, maar ik denk dat we in België nog niet echt politiek rijp zijn voor een vertegenwoordiging van ons land door een Nederlandse of Luxemburgse commissaris.

Ik wil nog kort ingaan op de versterkte samenwerking. Ik heb vaak het gevoel dat we in Europa, in de groep van 15, maar zeker in de groep van 27, de verschillen tussen de lidstaten die er de facto zijn en die op zich ook een verrijking betekenen, met alle mogelijk middelen willen camoufleren. Deze verschillen zijn echter een feit en we moeten een aantal staten door middel van de versterkte samenwerking de kans geven vooruit te gaan. Dat hoeft niet te betekenen dat we andere daarmee automatisch aan de kant laten, maar het heeft het voordeel dat er een zeer groot aanzuigeffect ontstaat. Kijk maar naar wat er gebeurt met Ecofin en de “Euro-ecofin”. Ook de Britten moeten vaststellen dat er behalve over problemen met de eurozone in die groep van 12 ook over andere dingen wordt gesproken. Ook voor de landen die niet behoren tot de versterkte samenwerking kan deze dus heel wat voordelen opleveren. Ik ben benieuwd om van de overigens uitstekende sprekers van daarnet te vernemen welke concrete mogelijkheden ze beleidsmatig en politiek, ook na Nice, voor de versterkte samenwerking zien.

Mevrouw Magdeleine Willame-Boonen, senator. – *Ik kende graag de mening van de talrijke deskundigen over de ietwat bijzondere visie van de Franse premier over een federatie van natiestaten, een soort congres als permanent overlegorgaan tussen de nationale parlementen en het Europees Parlement. Als parlamentslid wil ik daar graag meer over weten, in het bijzonder van de Franse expert.*

De heer Jean-Victor Louis. – *Misschien kunnen we straks nog een tweede vragenronde houden, maar ik wil nu de sprekers van deze morgen verzoeken een eerste antwoord te formuleren op de vragen over de samenstelling en de bevoegdheden van de Commissie, de nauwere samenwerking, het congres en de opinie daarover in de kandidaat-lidstaten, evenals op de vraag van de heer Herman over de vereiste meerderheid voor de hervorming van de Constitutie.*

De heer Olivier Duhamel, professor aan het Institut d’études politiques (Parijs). – *Ik heb nog niet geantwoord op de vraag van de heer Brinkhorst over de mogelijkheid dat Frankrijk mettertijd de codecisie zou aanvaarden met betrekking tot het*

« la fonction crée l’homme » s’applique ici aussi. L’autorité de la Commission importe plus que le nombre de ses membres et la question de savoir si chaque État membre doit être représenté par un commissaire. Je pense qu’en Belgique, nous ne sommes pas encore suffisamment mûrs politiquement pour accepter que notre pays soit représenté par un commissaire néerlandais ou luxembourgeois.

Je voudrais revenir un instant sur la coopération renforcée. J’ai souvent l’impression que nous nous efforçons de camoufler par tous les moyens les différences qui existent entre les États membres et qui constituent aussi un enrichissement. Ces différences sont un fait et par la coopération renforcée, nous devons donner à certains États la possibilité d’aller de l’avant. Cela ne signifie pas que les autres États membres sont laissés de côté, mais l’avantage est de produire un important effet d’aspiration. La coopération renforcée peut donc également offrir de nombreux avantages aux pays qui n’y participent pas. J’aimerais que les excellents orateurs que nous venons d’entendre nous disent quelles possibilités politiques concrètes ils entrevoient pour la coopération renforcée, y compris après Nice.

Mme Magdeleine Willame-Boonen, sénatrice. – Je voudrais demander aux nombreux experts que nous avons entendus ce matin et dont les propos étaient d’ailleurs tout à fait éclairants, leur avis sur la vision un peu particulière du premier ministre français d’une fédération d’États-nations, à savoir la possibilité de créer une sorte de congrès qui serait un lieu de concertation permanente entre les différents parlements nationaux – je suis parlementaire et cette question m’intéresse donc particulièrement – et le Parlement européen.

J’aurais voulu connaître l’avis des experts sur cette vision des choses et peut-être particulièrement de l’expert français.

M. Jean-Victor Louis. – À ce stade-ci, je demanderai aux orateurs de ce matin de donner une première réponse – cela n’exclut pas un deuxième round de questions – sur les points évoqués, à savoir la Commission, sa composition, ses pouvoirs, la coopération renforcée, le congrès et l’opinion dans les pays candidats, ainsi que la question de majorité pour la réforme de la Constitution, soulevée par M. Herman.

M. Olivier Duhamel, professeur à l’Institut d’études politiques (Paris). – J’ai oublié tout à l’heure de répondre à la question que m’a posée M. Brinkhorst sur la possibilité que la position française évolue vers l’acceptation de la codécision

gemeenschappelijk landbouwbeleid.

De heer Brinkhorst weet dat er in Frankrijk momenteel twee ministers van Landbouw zijn en dat zolang één van hen in functie blijft, is deze evolutie uitgesloten is. Toch beweegt er wat, want mijn collega Europarlementslid Georges Garot, die overigens coördinator is inzake landbouw voor de Europese socialistische fractie, bepleit bij de Franse regering een wijziging van haar standpunt en probeert haar ervan te overtuigen dat codecisie voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid een goede zaak zou zijn. Dat is al een hele stap. Zodra er maar één minister van Landbouw meer zal zijn, en in het geval het die is welke daar het meest voor open staat, behoort deze evolutie tot de mogelijkheden. De antwoorden op deze vragen zullen in mei 2002 bekend zijn.

Over de kloof of het meeneffect verschillen Lionel Jospin en Jacques Delors van mening.

Volgens Jacques Delors is de scheiding absoluut noodzakelijk en is er geen andere oplossing mogelijk dan het tot stand brengen van een beperkte federatie binnen de grote Unie.

Jospin spreekt zich hier niet over uit, maar geeft aan dat hij een andere formule wil proberen. In het kader van de nauwere samenwerking, stelt hij voor om als voortrekker te fungeren in de hoop dat de andere zullen volgen. Er bestaat in Frankrijk dus onenigheid over deze kwestie.

Persoonlijk vind ik het standpunt van Fischer hierover niet erg duidelijk.

Wat de nationale parlementen betreft en het idee van een congres, ben ik blij dat mevrouw Willame de verklaringen van Lionel Jospin zo correct heeft samengevat. De meeste waarnemers hadden hem alleen horen spreken over een congres van nationale parlementen zonder meer, een nieuwe kamer samengesteld uit nationale parlementsleden.

In feite stelde hij een samenwerkingsorgaan voor, een plaats voor dialoog en samenwerking tussen de nationale parlementen en het Europees Parlement. Die instelling zou een dubbele taak hebben. Zoals in het voorstel voor een raadgevend comité van collega Pernice, zou de eerste taak van die instelling het bewaken van de subsidiariteit zijn. Hoewel ik Europarlementslid ben, ben ik daar voorstander van, omdat we in de huidige situatie vaak te ver van de werkelijkheid af staan. De heer Brinkhorst bevestigde dat trouwens toen hij het daarnet had over zijn 'herinburgering' in Nederland nadat hij het Europees Parlement had verlaten. Het was alsof hij van een andere planeet kwam. Het door Jospin voorgestelde congres kan een politiek instrument vormen om daar iets aan te veranderen.

pour la politique agricole commune.

M. Brinkhorst sait bien que la France a actuellement deux ministres de l'Agriculture et que, tant que l'un d'eux est en place, cette évolution est impossible. En revanche, les positions évoluent suffisamment pour que mon collègue député européen, Georges Garot, d'ailleurs coordinateur sur les questions agricoles au sein du groupe des socialistes européens, plaide auprès du gouvernement français pour un changement de position et tente de le convaincre que la codécision concernant la PAC serait une bonne chose. C'est déjà une évolution assez considérable. Le jour où il ne subsistera qu'un seul ministre de l'Agriculture, s'il s'agit de celui qui est le plus ouvert à cette question, cette possibilité peut s'envisager. Vous savez comme moi que nous aurons la réponse à cette question en mai 2002.

Quant à la question relative à la rupture ou à l'entraînement, je dirai que c'est là que se situe le débat et le désaccord entre Lionel Jospin et Jacques Delors, si l'on pousse leur raisonnement jusqu'au bout.

Jacques Delors dit que la séparation est absolument indispensable et qu'il faut mettre en place une fédération restreinte au sein de la grande Union. Il n'y a, selon lui, aucune autre solution possible.

Jospin ne s'exprime pas directement sur ce sujet mais il indique de manière claire qu'il souhaite essayer une autre formule. Au moyen des coopérations renforcées, il propose de jouer le rôle de premier de cordée et de grimper, dans l'espoir que les autres rejoignent la cordée. Il y a donc bien désaccord sur cette question, même chez les Français les plus concernés par les questions européennes.

Je ne trouve pas que, sur cette question, Fischer soit d'une clarté limpide mais si quelqu'un a compris sa position, il viendra sûrement me donner les sous-titres.

Quant à l'association des parlements nationaux et la question relative au congrès, je précise d'abord que je suis très heureux que Mme Willame ait résumé si exactement ce qu'en a dit Lionel Jospin. La plupart des observateurs l'ont entendu parler d'un congrès des parlementaires nationaux, point ! Ils ont affirmé que Jospin s'était prononcé en faveur d'une nouvelle chambre composée de représentants des parlements nationaux, point ! Ce n'est pas ce qu'a dit Lionel Jospin.

Comme vous l'avez bien dit, Lionel Jospin a proposé une institution de coopération, de dialogue et de travail commun entre les parlements nationaux et le Parlement européen. Si j'ai bien compris, cette institution aurait une double fonction, la première fonction étant celle proposée par notre collègue Pernice avec son comité consultatif, celle de contrôleur politique de la subsidiarité, de garde-barrière, de donneur de signaux d'alarme en matière de subsidiarité.

Je dois dire que, quoique parlementaire européen, j'y suis favorable. Il me semble que dans la position où nous nous trouvons, nous ne nous rendons parfois plus très bien compte de la réalité. J'ai d'ailleurs été très surpris d'entendre tout à l'heure M. Brinkhorst dire « quand je suis retourné aux Pays-Bas », après avoir quitté le Parlement européen. Il semble dire qu'il s'est rendu sur une planète assez lointaine, située entre Mars et la lune, qui s'appelle Parlement européen, puis qu'il

De heer Laurens Jan Brinkhorst, minister van Landbouw (Nederland). – Eén commissaris per lidstaat, dat is de realiteit en het zou niet verstandig zijn daarvan af te wijken. Ik zeg dat niet uit chauvinisme. Het Nederlandse kabinet heeft daarover trouwens onlangs nog gediscussieerd. We zijn uiteindelijk bereid om in een latere fase het systeem van een commissaris per lidstaat op te geven. Zoals de heer Duhamel zei, er is een grote kloof tussen de nationale en de Europese realiteit van Europa. Ik ben in zeker zin van de ene planeet teruggekeerd naar de andere. Ik hoop dat de planeten bij elkaar worden gehouden, de Europees commissaris is hierin een belangrijke schakel.

Ik ben het volkomen eens met Fernand Herman, vanuit het oogpunt van efficiëntie zou het minder goed zijn. Als ik moet kiezen tussen democratische legitimiteit en besluitvaardigheid dan kies ik in eerste instantie voor de democratische legitimiteit.

Hoe kan de positie van de Commissie worden versterkt? Er zijn sterke en minder sterke commissies en commissarissen. De legitimiteit van de commissievoorzitter moet worden versterkt. Men zou, als deel van het Europeaniseringproces, de voorzitter van de Commissie kunnen verkiezen. Dat is althans het standpunt van het Nederlands kabinet. Dat betekent een aanzienlijke versterking van de communautaire methode en een heel andere structuur in de relatie tussen het Parlement en de Commissie. De verhouding tussen twee rechtstreeks verkozen organen wordt dus grondig gewijzigd.

Het gevaar van een te grote commissie kan voor een groot deel worden opgevangen door commissarissen met verschillende portefeuilles. Dat is overigens ook de huidige realiteit. Wanneer grote lidstaten zeggen dat ze bereid moeten zijn om een kleinere commissie te hebben, dan gaan ze er vanuit dat er altijd wel een Fransman of een Engelsman commissaris zal zijn. We moeten ervan uitgaan dat de Commissie een gelijkwaardig orgaan is, bestaande uit personen die een gouvernementele functie hebben zoals in een nationaal kabinet. Ik ben lid van een kleine politieke partij, maar ik ben een volwaardig minister van Landbouw voor Nederland. Welnu als dat aspect het regeringselement van de Commissie versterkt, dan is het ook noodzakelijk dat er een keer geen Duitser of geen Fransman commissaris zou zijn. Dat is momenteel evenwel ondenkbaar, om die reden ben ik dus voorstander van een grotere Commissie.

Ik kom nu tot het probleem van de nationale parlementen en het Europees Parlement. Ik ben blij dat ook de heer Duhamel de situatie al heeft toegelicht.

Ik ben een felle tegenstander van de idee van een nieuwe Senaat als derde constitutioneel orgaan naast de nationale parlementen en het Europees Parlement. In plaats van de toestand te verduidelijken, zou dat de zaken nog complexer maken en het einde betekenen van de communautaire structuur zoals ik die zie.

Ik ben nog niet bereid om zulk een orgaan te aanvaarden

est revenu aux Pays-Bas, du moins à en croire la traduction. C'est révélateur. Le congrès proposé par Jospin peut constituer un outil politique permettant de changer cette situation.

M. Laurens Jan Brinkhorst, ministre de l'Agriculture (Pays-Bas). – *Un commissaire par État membre, telle est la réalité et il ne serait pas bon de s'en écarter. Je ne dis pas cela par chauvinisme. Le gouvernement néerlandais est d'ailleurs prêt à renoncer à ce système dans une phase ultérieure. Comme l'a dit M. Duhamel, il existe un profond fossé entre la réalité nationale et la réalité européenne de l'Europe. Je suis en quelque sorte passé d'une planète à une autre. J'espère que ces planètes sont maintenues ensemble et le commissaire européen est un important maillon à cet égard.*

Je partage tout à fait l'avis de M. Herman selon lequel ce serait moins bien du point de vue de l'efficacité. Mais quand je dois choisir entre la légitimité démocratique et la capacité décisionnelle, j'opte pour la légitimité démocratique.

Comment renforcer la position de la Commission européenne ? Il existe des commissions et des commissaires puissants et d'autres qui le sont moins. La légitimité du président de la Commission doit être renforcée. Il pourrait être élu. Tel est du moins le point de vue du gouvernement néerlandais. Cela signifie un renforcement considérable de la méthode communautaire et une structure toute différente des relations entre le Parlement et la Commission.

Le risque d'avoir une commission trop vaste peut être écarté en grande partie en confiant des portefeuilles différents aux commissaires. C'est d'ailleurs la réalité actuelle. Quand les grands États membres se disent prêts à accepter une commission plus petite, ils partent du point de vue qu'il y aura toujours un Français ou un Anglais parmi les commissaires. Nous devons considérer que la Commission est un organe de même niveau, composé de personnes qui exercent une fonction gouvernementale, comme dans un gouvernement national. Il faut qu'à certains moments, la Commission ne compte pas de commissaire français ou allemand, mais c'est inimaginable pour l'instant. C'est pourquoi je suis partisan d'une commission plus grande.

J'en reviens, madame, à la question du Parlement national et du Parlement européen et je suis particulièrement heureux que M. Duhamel ait également clarifié la position.

Je m'oppose farouchement à l'idée d'un nouveau Sénat, en tant que troisième organe constitutionnel qui viendrait s'ajouter au Parlement européen et aux parlements nationaux. Au lieu de clarifier la situation, cela la compliquerait encore davantage et cela signifierait la fin de toute structure communautaire telle que je la conçois.

Si je ne suis pas encore prêt à imaginer une instance telle que

omdat ik mij afvraag hoe het in de praktijk zou werken. De verdragen voorzien nu ook al in een subsidiariteitscontrole, die momenteel door de regeringen wordt uitgevoerd.

Zolang de nationale parlementen niet sterker betrokken worden bij de dagelijkse Europese werkzaamheden – en mijn ervaring is dat er inderdaad een grote kloof bestaat, zelfs in één van de stichtende lidstaten van de Unie –, zijn hun kennis over en de vooruitzichten voor Europa niet te vergelijken met wat zich bijvoorbeeld hier vandaag afspeelt. Ik weet niet hoe de werking van dat congres zou moeten worden georganiseerd, maar ik ben bereid om daarover na te denken.

De heer Koen Lenaerts, hoogleraar aan de Katholieke Universiteit Leuven. – Ik deel de mening dat het geen goede zaak is om in dit stadium niet één commissaris per lidstaat te hebben. De werkbaarheid van de Commissie is veeleer een probleem van het gezag van de Commissie. In het Verdrag van Nice werd daarmee rekening gehouden. Ik refereer namelijk aan de bepaling van het Verdrag waarin staat dat de voorzitter van de Commissie een lid kan vragen zijn ontslag in te dienen. Als een meerderheid van het college hem daarin volgt, dan moet dat lid dat doen. Als hij of zij het niet doet, dan wordt hij of zij geacht het gedaan te hebben. Dit is een herinnering aan het gebeuren van 1999, maar ik sluit niet uit dat dit kan leiden tot een veel diepgaandere politieke controle van het Europees Parlement op de individuele commissarissen of op een aantal commissarissen. Als het Parlement met overweldigende meerderheid het beleid van een bepaalde commissaris onder de loep neemt en afkeurt, dan kan ik me voorstellen dat dit onder bepaalde omstandigheden voor een rechtstreeks verkozen voorzitter een reden is om de meerderheid van het college te vragen hem te volgen. Zoals de heer Brinkhorst ben ik voorstander van de rechtstreeks verkozen voorzitter. Op die manier ontstaat er een permanent parlementair toezicht van politieke verantwoordelijkheid en niet alleen om de vijf jaar door het zogenaamde goedkeuringsvotum van het parlement naar het college van commissarissen. Dit solemneel moment houdt niet zoveel in. Als de hoorzittingen van kandidaat-commissarissen niet zo goed verlopen zal men zeggen, keur het college toch maar goed, of er gebeurt een majeur politiek accident. Er liggen in de constitutionele praktijk ontwikkelingen in het verschieft ter legitimatie van de Commissie en dus ter vergroting van haar gezag. Die twee hangen samen. Een college dat op die manier democratisch is gelegitimeerd zal zich ook minder laten doen in het besluitvormingsproces.

Enkele sprekers hechten, terecht, veel betekenis aan een nauwere samenwerking. Het moet gezegd, dit is een van de punten waarvoor we het Verdrag van Nice wel moet prijzen. Vanaf het ogenblik dat acht lidstaten het onderling eens geraken, bestaat de mogelijkheid tot samenwerking en nog belangrijker is dat lidstaten geen vetorecht meer hebben om zich te verzetten wanneer andere lidstaten een samenwerking opstarten.

De heer Pinxten stelde de vraag welke mogelijkheden hieruit kunnen voortvloeien. Zijn eigen voorbeeld van Euro-Ecofin lijkt me een goed voorbeeld. Ik kan me zeer goed voorstellen dat tussen de landen die rond de ene munt gaan samenwerken,

celle que vous proposez, madame, c'est parce que je m'interroge sur la manière dont elle pourrait fonctionner en pratique. Les traités prévoient déjà un contrôle de subsidiarité, exercé pour l'instant par les gouvernements.

Tant que les parlements nationaux ne seront pas plus impliqués dans la pratique du travail européen – et c'est là que je descends d'une autre planète parce que je constate un fossé énorme, même si je suis dans un des États fondateurs de l'Union –, la connaissance et les perspectives concernant l'Europe seront très différentes de ce qui se passe par exemple ici. Je ne sais pas exactement comment pourrait fonctionner ce congrès, mais je suis tout à fait prêt à réfléchir à cette question.

M. Koen Lenaerts, professeur à la Katholieke Universiteit Leuven. – *J'estime qu'à ce stade, il n'est pas bon de ne pas avoir un commissaire par État membre. Le caractère opérationnel de la Commission est plutôt un problème d'autorité dont tient compte le Traité de Nice. Il est en effet prévu que le président de la Commission peut demander à un membre de présenter sa démission et s'il est suivi par une majorité du collège, ce membre doit s'incliner. Il s'agit d'un rappel des faits qui se sont produits en 1999 mais je n'exclus pas que cela puisse entraîner un contrôle politique bien plus important du Parlement européen sur les commissaires ou sur certains d'entre eux. Si le parlement examine à la loupe la politique d'un commissaire et la désapprouve à une majorité écrasante, je puis m'imaginer qu'en certaines circonstances, un président élu directement y voie une raison de demander à la majorité du collège de le suivre. Comme M. Brinkhorst, je suis partisan de l'élection directe du président car elle permet un contrôle parlementaire permanent de la responsabilité politique plutôt qu'un contrôle effectué tous les cinq ans, au moment du « vote d'approbation » du parlement. Si les auditions de candidats commissaires ne se déroulent pas très bien, on dira d'approuver malgré tout pour ne pas risquer un incident politique majeur. Dans la pratique constitutionnelle, on voit se profiler des développements en vue de légitimer la commission et donc d'accroître son autorité. Les deux sont indissociables. Un collège légitimé démocratiquement de cette manière aura davantage son mot à dire dans le processus décisionnel.*

Quelques orateurs attachent à juste titre une grande importance à une coopération renforcée. C'est un des points pour lesquels il nous faut faire l'éloge du Traité de Nice. À partir du moment où huit États membres se mettent d'accord, il devient possible de coopérer et ce qui est encore plus important, c'est que les États membres n'ont plus le droit de veto pour s'opposer au cas où d'autres États membres entament une coopération.

M. Pinxten se demande ce qui peut en résulter. Son exemple de l'Euro-Ecofin me semble bien choisi. Je puis parfaitement imaginer qu'entre les pays qui vont coopérer dans le cadre de la monnaie unique, une sorte de connivence puisse naître quant aux mesures fiscales requises ou à la protection sociale minimale. Peut-être voudront-ils avancer ensemble dans ce genre de domaine où la règle de l'unanimité est en vigueur. Si le groupe Euro-Ecofin a une cohésion suffisante, il y aura sans doute plus de huit États membres et ils disposeront d'une majorité qualifiée pour décider d'un renforcement de la

een soort *connivance* ontstaat inzake de noodzakelijke fiscale maatregelen of inzake een minimale sociale bescherming. Mogelijk willen ze gezamenlijk bepaalde stappen doen rond dit soort thema's, waarvoor de unanimitétsregel geldt. Als die Euro-Ecofingroep voldoende cohesie heeft, zijn ze allicht met meer dan acht lidstaten en hebben ze zeker een gekwalificeerde meerderheid om te beslissen een nauwere samenwerking op te starten. Dit moet dan mogelijk zijn. Het aanzuigefect dat van zo'n samenwerking uitgaat, kan alleen maar positief zijn. Dit doet helemaal geen afbreuk aan het *acquis communautaire*, aangezien de nauwere samenwerking dat niet mag verstoren. Die ontwikkeling gaat dus in de goede richting.

Ten slotte wil ik nog een bijzonder belangrijk structureel probleem ter sprake brengen. De heer Bourgeois stelde een vraag over de betrokkenheid van het grote publiek en in het bijzonder van de nationale en regionale parlementen. Dat was ook een *leitmotiv* in mijn inleidende uiteenzetting, waarin ik heb verwezen naar de Britse eerste minister die met hetzelfde probleem kampt als de heer Bourgeois: als raden over politieke of justitiële samenwerking moeten worden voorbereid, is er eerst heel wat intern huiswerk te doen om te verzekeren dat het parlement de nodige tijd krijgt om een grondige analyse te maken, zodat de vertegenwoordiging in de raad in een soort dialoogcultuur met het achterliggende parlement, democratisch te werk kan gaan. Eerste minister Blair heeft publiekelijk erkend dat er hier een probleem is en dat hij daar zelf een zekere verantwoordelijkheid draagt.

De vraag van de heer Bourgeois of hier een communautaire regelgeving nodig is, is in de vakliteratuur een oud debat. Sommigen zeggen ja, omdat de Europese Unie zelf verantwoordelijk is voor de democratische legitimering van al haar instellingen, met inbegrip van de Raad. Bijgevolg is het legitiem dat de Unie een regeling heeft die minimaal verzekert op welke wijze de nationale en regionale parlementen die achter de leden van de Raad staan, betrokken worden bij de besluitvorming binnen de Raad. Het is in het belang van de Unie zelf dat dit wordt geregeld. Anderen zeggen neen: indien de Unie de lidstaten een te strakke regeling oplegt over de manier waarop ze intern de dialoog tussen regering en achterliggend parlement regelen met het oog op een democratische controle inzake de deelname van die lidstaat aan de werkzaamheden van de Raad, dan zou de Unie zich te ver mengen in de nationale constitutionele autonomie. Zoals professor Pernice zei, is dat bijna in strijd met het subsidiariteitsbeginsel en kunnen de Europese Verdragen ook niet vastleggen wat aan de *Länder* of aan de regio's toebehoort. Hij zegt terecht: dat is intern-constitutionele materie.

De twee scholen bestaan. Persoonlijk verwijs ik graag naar het protocol dat het Verdrag van Amsterdam aan het Unieverdrag heeft toegevoegd en dat bepaalt dat de besluitvorming op Europees niveau een tijdspanne moet laten tussen het indienen van de voorstellen van de commissie en de bespreking in de Raad.

Deze bepaling is een goede middenweg. Alle leden van de nationale en de regionale parlementen moeten er in het nationale politieke debat op aansturen dat de aldus gecreëerde tijdspanne correct en goed wordt gebruikt. Dat zei ook de

coopération. Ce doit alors être possible. L'effet d'aspiration qui émane d'une telle coopération ne peut être que positif. Cela n'enlève rien à l'acquis communautaire que la coopération renforcée ne peut perturber. Cette évolution va donc dans le bon sens.

Enfin, je voudrais souligner un problème structurel essentiel. M. Bourgeois a posé une question sur l'implication du grand public et en particulier des parlements nationaux et régionaux. C'était aussi un leitmotiv de mon introduction dans laquelle j'ai fait référence au premier ministre britannique, confronté au même problème que M. Bourgeois : s'il faut préparer des conseils sur la coopération en matière de police ou de justice, il y a beaucoup à faire pour assurer au parlement le temps nécessaire à une analyse approfondie, de sorte que la représentation au conseil puisse travailler démocratiquement, dans une sorte de culture du dialogue, avec le parlement qui suit. Le premier ministre Blair a reconnu publiquement qu'il y avait là un problème et qu'il en était en partie responsable.

M. Bourgeois s'interroge sur la nécessité d'une réglementation communautaire. Le débat n'est pas neuf. Certains disent oui car l'Union européenne est elle-même responsable de la légitimation de ses institutions, y compris le Conseil. Il est dès lors légitime qu'elle ait un règlement qui garantisse de façon minimale la manière dont les parlements nationaux et régionaux qui soutiennent les membres du Conseil sont impliqués dans le processus décisionnel au sein du Conseil. Il est de l'intérêt de l'Union de régler cela. D'autres opinent au contraire que si l'Union imposait un règlement trop strict sur la manière dont doit se dérouler le dialogue interne entre gouvernement et parlement en vue d'un contrôle démocratique concernant la participation de cet État membre aux travaux du Conseil, elle s'immiscerait trop dans l'autonomie constitutionnelle nationale. Comme l'a dit le professeur Pernice, ce serait presque en contradiction avec le principe de subsidiarité, et les Traités européens non plus ne peuvent définir ce qui revient au Länder ou aux régions. Il dit, à juste titre, que c'est une matière constitutionnelle interne.

Les deux écoles coexistent. Personnellement, je renvoie volontiers au protocole ajouté par le Traité d'Amsterdam au Traité instituant l'Union et stipulant que le processus décisionnel au niveau européen doit prévoir un laps de temps entre le dépôt des propositions de la commission et la discussion au Conseil.

Cette disposition est un bon compromis. Tous les parlements nationaux et régionaux doivent faire en sorte que ce laps de temps soit utilisé à bon escient. C'est aussi l'opinion du ministre irlandais Bertie Ahern. Il y a là un sérieux problème qui constituera un défi de taille pour la légitimation de l'Union.

Ierse minister Bertie Ahern. Op dat vlak is er echter een groot probleem en dat is een grote uitdaging voor de legitimatie van de Unie.

De heer Ingolf Pernice, professor Humboldt-universiteit, Berlijn. – *Ik wil drie opmerkingen maken. De eerste betreft het congres. Een congres dat zich over alle wetgevende dossiers van de Unie zou moeten uitspreken, zou overbelast zijn. Indien het zou samengesteld zijn uit alle nationale parlementsleden en eventueel nog de Europarlementsleden, zou het te groot zijn. Dit kan alleen leiden tot eindeloze debatten. Ik ben daar geen voorstander van.*

Ik zou de voorkeur geven aan een comité dat samengesteld is uit vertegenwoordigers van de nationale parlementen en dat de toepassing controleert van het subsidiariteitsbeginsel en van de artikelen 95 en 308 over de interne markt. De leden van de Bondsdag zeggen mij dat het onmogelijk is om tegelijk de nationale en de Europese politiek van nabij te volgen.

De idee van een congres lijkt aantrekkelijk, maar zo een congres zou niet doeltreffend zijn.

Om de rol van de nationale parlementen te vergroten, kan men de vergaderingen van de Raad openbaar maken. Zo kunnen de nationale parlementen weten waarover in de Raad wordt gedebatteerd. Aldus is er een echte controle op wat hun minister zegt of doet binnen de Raad. Momenteel is een dergelijke controle niet mogelijk.

Tijdens een recente brainstorming in Berlijn opperde de heer Barnier in dit verband een interessant idee, namelijk dat twee parlementsleden de minister naar de Raad zouden vergezellen.

Het tweede punt betreft de Commissie. Die bevordert de integratie in de mate dat ze evenwichtige voorstellen doet na afweging van de nationale belangen door de commissarissen, die een nationale politieke achtergrond hebben. Zo werkt de communautaire methode: de Raad moet zich uitspreken over een voorstel dat al rekening houdt met de verschillende nationale belangen. Daarop steunt de macht van de Commissie ten aanzien van de Raad.

Als men het echter gaat hebben over een echte Europese regering, als uitvoerende macht, zou het nuttig zijn om het aantal commissarissen te verlagen. Zolang we echter een beroep willen doen op de communautaire methode, is het raadzaam minstens één commissaris per lidstaat te hebben. Nochtans moet de macht van de Commissie worden vergroot.

Ik ben het wel eens met de heer Brinkhorst dat de voorzitter gekozen moet worden, maar ik vind dat die voorzitter door het Europees Parlement moet worden gekozen. Dit zou de Europese verkiezingen een echte betekenis geven.

Men kan immers geen politieke keuze maken. Als een groepering van partijen samen met een kandidaat-commissaris zou opkomen en een politiek programma voor de commissie zou verdedigen, zouden de kiezers een echte politieke keuze hebben en zouden ze als burgers aan de verkiezingen deelnemen.

Het derde punt gaat over de wijziging van de verdragen. Naar mijn mening maakt dit deel uit van een voortdurend constitutioneel proces. De verdragen zijn de uitdrukking van

M. Ingolf Pernice, professeur à l'Université Humboldt, Berlin. – *J'émètrai trois remarques.*

Je parlerai en premier lieu de la question du congrès. Un congrès qui prendrait position sur des questions législatives quotidiennes de l'Union serait surchargé. Il comprendrait trop de membres, du moins s'il était composé de l'ensemble des membres des parlements nationaux auxquels s'ajouteraient éventuellement les parlementaires européens. Cela conduirait à des débats longs et probablement difficiles à conclure. J'y suis opposé.

Je préférerais un comité formé de représentants de parlements nationaux qui contrôlerait l'application du principe de subsidiarité et du 95 et du 308 sur le marché intérieur. Que les parlementaires présents ici m'excusent, mais si j'en crois ce que me disent les membres du Bundestag, il n'est pas possible de suivre à la fois la politique nationale et la politique européenne. C'est clair.

L'idée d'un congrès peut sembler bonne mais ce congrès ne serait pas efficace.

Pour accroître le rôle des parlements nationaux, on pourrait commencer par rendre publiques les séances du Conseil européen. Ainsi, les parlements nationaux pourraient être au courant de ce qui se débat au Conseil. Ils pourraient de cette façon exercer un vrai contrôle sur ce que dit ou fait leur ministre au Conseil. Ce contrôle n'est pas possible pour l'instant.

Je trouve que M. Barnier, lors d'une *brainstorming* qui a eu lieu récemment à Berlin sur ces questions, a émis une bonne idée, à savoir que deux parlementaires accompagnent le ministre national aux réunions du Conseil. Il existerait dès lors un lien direct.

Le deuxième point que j'aborderai concerne la commission. Celle-ci reste un organe intégrateur tant qu'elle fait des propositions bien équilibrées entre les intérêts nationaux représentés par les commissaires qui ont un background politique national. La méthode communautaire est alors efficace puisque le Conseil se détermine sur une proposition qui a déjà été délibérée en tenant compte des intérêts nationaux. C'est ce qui donne du pouvoir à la Commission face au Conseil.

Si l'on veut parler d'un vrai gouvernement européen, d'un exécutif, il sera alors utile de réduire le nombre de commissaires. Cependant, aussi longtemps que nous voulons maintenir le recours à la méthode communautaire, il s'indique de conserver le système qui attribue au moins un commissaire par État membre. Il faut pourtant renforcer la Commission.

Que M. Brinkhorst m'excuse : je suis d'accord avec lui lorsqu'il veut un président élu mais je suis fermement partisan de l'élection de ce président par le Parlement européen. Cela donnerait aux élections européennes une véritable signification. Je ne suis pas surpris de ce que personne ne s'intéresse réellement aux scrutins européens puisqu'il n'y a rien à voter.

een Europees maatschappelijk contract. De overstap naar de meerderheidsstemming ligt nu nog moeilijk omdat de Unie niet alleen een geheel van burgers is, maar ook van Staten. Ik denk dat de oplossing die gevonden werd naar aanleiding van het sociaal protocol en van de Economische en Monetaire Unie niet slecht is, namelijk dat sommigen zich niet verzetten tegen het feit dat anderen al verder gaan.

Ik denk dat men de kandidaat-lidstaten aan deze conventie moet laten deelnemen, aangezien het ook over hun toekomst gaat. Hun bevolking zal voor Europa moeten kiezen en daarom moeten ze er van bij het begin bij betrokken worden.

De heer Jean-Victor Louis. – *Ik denk dat iedereen aan de conventie zal deelnemen, ook de landen die de onderhandelingen over de toetreding al afgerond hebben. De anderen zullen waarnemers zijn. De conventie is dus inclusief. De vraag is of de resultaten van de conventie niet tot de feitelijke uitsluiting zullen leiden van de landen die zelf niet zo ver willen gaan. Vanmiddag kan dit alles nog verder aan bod komen. Ik wil er alleen op wijzen dat alle voorstanders van het behoud van één commissaris per lidstaat weten dat het een doelstelling is van het verdrag van Nice het aantal commissarissen te beperken. Als dit compromis na het Ierse incident nog standhoudt, zullen zij zich dus moeten neerleggen bij een Commissie die niet noodzakelijk één commissaris van elke lidstaat telt.*

Il n'y a pas de choix politique. Un groupement de partis qui se présenterait avec un candidat commissaire et un programme politique pour la Commission donnerait aux électeurs la chance de pouvoir voter réellement. Ils devraient alors poser un choix entre un programme plus socialiste, plus social-chrétien, ... ; cela pourrait les conduire à participer au scrutin en tant que citoyens.

Troisième point : la modification des traités. Il s'agit à mes yeux d'un processus constitutionnel continu. Les traités sont l'expression d'un contrat social européen. Passer à un vote majoritaire est encore assez difficile pour le moment car l'Union est un ensemble de citoyens mais aussi d'États. Je crois que la solution que l'on avait trouvée par le biais du protocole social ou de l'Union économique et monétaire, avec l'accord de ceux qui s'opposaient à ce que les autres aillent en avant, n'est pas mauvaise.

En ce qui concerne les nouveaux États membres, je crois que le meilleur moyen de les impliquer, c'est de les faire participer à cette convention puisqu'ils sont les futurs États membres. Les peuples vont devoir voter pour l'Europe. Il me paraît donc très important de les y impliquer dès le début.

M. Jean-Victor Louis. – Je crois que tout le monde participera à la convention, y compris les États qui ont déjà terminé leurs négociations d'adhésion. Les autres seront observateurs. La convention est donc tout à fait inclusive. La question est de savoir si les résultats de la convention ne pourraient pas amener une certaine auto-exclusion de ceux qui ne veulent pas aller si loin.

Cela dit, les propos qui ont été tenus par les orateurs seront prolongés par les réflexions de cet après-midi. Ce n'est donc pas le moment de conclure, mais je voudrais simplement dire que tous ceux qui sont intervenus pour que la Commission ait un membre par État savent certainement que l'objectif du traité de Nice est de réduire la Commission. Si l'on accepte encore ce compromis après l'incident irlandais, ils devront bien se faire à une Commission qui n'aura pas nécessairement un commissaire par État membre.

De heer Jean-Victor Louis. – *Mijnheer de voorzitter, heren ministers van Staat, dames en heren, we hervatten onze werkzaamheden met de uiteenzetting van ambassadeur Otto von der Gablentz, die nog gedurende enkele weken rector is van het Europacollege in Brugge.*

De heer Otto von der Gablentz, rector van het Europacollege (in het Engels). – *Mijnheer de voorzitter, dames en heren, ik houd mijn uiteenzetting in het Engels, in dit drietalige land zeker een neutrale taal.*

Mijn opmerkingen zijn uiteraard gekleurd door mijn ervaringen tijdens de voorbije vijf jaar aan het Europacollege. Binnen een tijdsbestek van negen maanden proberen wij studenten uit heel Europa niet alleen kennis over Europa bij te brengen, maar ook een gevoel van verantwoordelijkheid voor hun politieke gemeenschap. Er was vanochtend al sprake van de kloof tussen wat zich op het Europese niveau afspeelt, zoals het huidige debat over de Europese grondwet, en de burgers. Het is de taak van het Belgische voorzitterschap om op de Top van Laken een publiek debat op gang te brengen dat in 2004 moet leiden tot de intergouvernementele conferentie, zodat die kloof zoveel mogelijk wordt gedicht.

Wat men vaak de Achilleshiel van de Europese grondwet noemt, is dat de Europese constructie werd opgetrokken zonder de burgers. We merken dat in opiniepeilingen, Europese verkiezingen of referenda zoals in Ierland, maar nu kunnen wij ons dit niet langer veroorloven. Op de vijftigste verjaardag van het plan-Schuman verklaarde burggraaf Davignon dat het grote verschil tussen het Europa van vijftig jaar geleden en het huidige Europa is, dat toen een handvol mensen – overigens grotendeels Belgen, zoals Spaak – het Europa hebben opgebouwd dat wij nu kennen. Vandaag hebben we de steun nodig van 500 miljoen Europeanen, die zich meestal niet van hun Europese identiteit bewust zijn, ofschoon ze in een Europese werkelijkheid leven.

Voor wie de doelstelling van de Europese integratie voor ogen houdt, is dit wel een groot probleem. Ik ben trouwens zeer blij dat wij vanmiddag naast de institutionele aspecten ook de doelstellingen van het Europese integratieproces bespreken. Voor het ruime debat dat het Belgische voorzitterschap op gang moet brengen, moet dus rekening gehouden worden met 500 miljoen burgers. Die willen niet alleen weten hoe de Europese constructie eruit zal zien, maar ook of ze eigenlijk wel nuttig en noodzakelijk is. In zekere zin zal het oude debat, van meer dan vijftig jaar geleden, voor zover het ooit een publiek debat is geweest, nu onder gewijzigde omstandigheden moeten worden overgedaan. We weten, zoals vanochtend al werd gezegd, dat de constructie van een Europa van 500 miljoen mensen tot elke prijs moet slagen, maar uit de opiniepeilingen blijkt duidelijk dat het merendeel van de burgers, zelfs in West-Europa, daar in principe geen voorstander van is.

Democratisering betekent vandaag dat we de steun moeten krijgen van die 500 miljoen Europeanen, ook in de kandidaat-lidstaten. Daarom moeten we hen duidelijk maken waarom deze Europese constructie noodzakelijk is.

In tegenstelling tot vijftig jaar geleden moet dit nu gebeuren zonder dat de herinnering aan de Tweede Wereldoorlog nog

M. Jean-Victor Louis. – *Monsieur le Président du Sénat, Messieurs les Ministres d'État, Mesdames, Messieurs, nos travaux vont reprendre avec l'exposé de l'ambassadeur Otto von der Gablentz qui est recteur du Collège de l'Europe à Bruges pour quelques semaines encore.*

M. Otto von der Gablentz, recteur du Collège de l'Europe (en anglais). – *Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, avec votre permission, je parlerai en anglais qui est certainement une langue neutre dans ce pays trilingue.*

Mes commentaires sont, bien entendu, influencés par mon expérience au Collège de l'Europe où je travaille depuis cinq ans. Nous essayons, en neuf mois, d'y former des étudiants à être des Européens non seulement compétents mais aussi responsables, des citoyens conscients de leur communauté politique. Comme vous le savez, il s'agit d'un véritable défi. Nous avons d'ailleurs évoqué à plusieurs reprises ce matin le fossé existant entre ce qui se passe au niveau européen et les citoyens. La présidence belge aura donc pour tâche de lancer un débat au Sommet de Laeken qui se prolongera jusqu'en 2004, pour aboutir à la Conférence intergouvernementale et nous espérons alors que ce fossé sera comblé.

Je voudrais évoquer ici ce que l'on a coutume de qualifier de « talon d'Achille de la Constitution européenne ». En effet, nous avons construit une Europe sans les citoyens et nous le constatons lors des élections européennes, des sondages ou des référendums, comme en Irlande, mais nous ne pouvons plus nous permettre ce luxe. Lors du cinquantième anniversaire du Plan Schuman, il y a quelques années, le Vicomte Davignon a déclaré que la grande différence entre l'Europe d'il y a cinquante ans et l'Europe d'aujourd'hui réside dans le fait qu'à l'époque, seules quelques personnes – principalement des Belges comme Spaak – ont construit l'Europe dans laquelle nous vivons aujourd'hui. Or, aujourd'hui, soyons francs, il faudrait l'appui de quelque 500 millions d'Européens qui, la plupart du temps, n'ont pas conscience de leur statut d'Européens bien qu'ils vivent dans une réalité européenne.

C'est là que gît le véritable problème de l'intégration européenne. Je vais vous l'expliquer. Je suis d'ailleurs très heureux qu'outre les aspects institutionnels, vous nous ayez demandé de débattre aujourd'hui des objectifs ou des buts de l'intégration européenne. Le débat plus large à lancer par la présidence belge devra prendre en compte 500 millions de citoyens qui ne veulent pas seulement savoir comment l'Europe se construit mais veulent aussi connaître son utilité et sa nécessité. Dans une certaine mesure, il faudra redéfinir le débat entamé il y a cinq ans et tenir compte des conditions nouvelles. Ainsi, nous savons – et ce fut évoqué ce matin – qu'il faut absolument réussir la construction d'une Europe de 500 millions de citoyens et les sondages d'opinion indiquent clairement que la majorité des citoyens, même en Europe occidentale, ne sont pas toujours favorables à cette construction.

A l'heure actuelle, le processus de démocratisation implique que nous gagnions l'appui de ces 500 millions de citoyens. Cela vaut aussi pour les pays candidats. Il faut absolument pouvoir expliquer aux citoyens pourquoi l'Europe est réellement nécessaire.

vers in het geheugen ligt. De dringende noodzaak om Europa herop te bouwen, de druk van de koude oorlog en de ruggensteun van het Amerikaanse Marshallplan zijn nu niet meer aanwezig. In die tijd waren alle Europese landen arm, nu is er een rijk en een arm Europa. Het gemiddelde inkomen in de kandidaat-lidstaten bedraagt 35% van het gemiddelde inkomen in de huidige Europese Unie. Het is dus zeer moeilijk om de mensen ertoe te bewegen het integratiebeleid van hun regeringen minstens te steunen.

Het is niet mogelijk een constitutioneel debat zoals dat van vanochtend te voeren zonder ons ook af te vragen waarom we die Europese integratie willen en waarom de burgers die willen. Als wij niet stilstaan bij de doelstellingen die we willen bereiken en de burgers er niet van kunnen overtuigen dat de integratie noodzakelijk is, is het gevaar groot dat alle misvattingen over Europa nog versterkt zullen worden. Laten we realistisch zijn: nergens in Europa voelt de man in de straat spontaan de noodzaak aan van een meerlagig bestuur. Zijn opvatting over de politieke organisatie berust op de natiestaat en hij kan zich geen andere vorm van politieke organisatie indenken. Het algemeen belang, de identiteit en het gevoel ergens bij te horen worden bepaald binnen het referentiekader van de natiestaat. De kleine groep van tien- of honderdduizend mensen die daar anders over denken, leven voor een stuk, zoals vanochtend is gebleken, in een andere wereld.

Aan een nieuw debat over de doelstellingen van de Europese integratie zijn een aantal voordelen verbonden. Zo biedt het een echte kans om ruime weerklank te geven aan de enorme verwezenlijkingen van de Europese Unie in de loop van de voorbije vijftig jaar. Voorts kan aldus het institutionele debat bevrijd worden van de pogingen om alle verworvenheden overboord te gooien en met een schone lei te herbeginnen. We moeten integendeel voortbouwen op wat al bestaat. Daarbij moet gebruik gemaakt worden van de bijzondere combinatie van de intergouvernementele en de communautaire methode die zo kenmerkend is voor de EU. Het voordeel hiervan is dat de twee niveaus met elkaar worden verbonden op een manier die uiteindelijk kan uitmonden op een nieuw model van meerlagig bestuur. Door het feit dat niet alleen over de instellingen maar ook over de doelstellingen wordt gesproken, kan men zich beter concentreren op het beleid dat moet worden gevoerd om die doelstellingen te bereiken. Dat is enkele maanden geleden al gebeurd toen de SPD ervoor pleitte het gemeenschappelijk landbouwbeleid radicaal ter discussie te stellen. Dan zal wellicht in de publieke opinie de vraag rijzen waarom de EU zoveel energie steekt in problemen die met het verleden te maken hebben. Tachtig procent van de Europese begroting gaat immers naar landbouw en infrastructuur, naar het uit de weg ruimen van problemen uit het verleden.

Europa heeft geen toekomstgericht imago en dit zal aan de oppervlakte komen wanneer daarover een publiek debat wordt gevoerd.

De discussie over de doelstellingen van de Europese integratie zal ook politiek gekleurd zijn: als men debatteert over de manier waarop en met welke middelen men een bepaald doel wil bereiken, raakt men de kern van de partijpolitieke discussie, die niet alleen gevaren inhoudt maar

Tout ceci tranche avec la situation que nous connaissions voici 50 ans. Aujourd'hui, le souvenir de la Seconde Guerre mondiale, qui était encore très vivace il y a 50 ans, a disparu. La nécessité de reconstruire l'Europe a disparu, d'autant plus qu'il n'y a plus la pression de la guerre froide. L'attitude des Américains, qui avaient lancé le plan Marshall, a changé. À l'époque, tous les pays européens étaient pauvres. Aujourd'hui, certains pays européens sont riches et d'autres sont pauvres. Le revenu moyen des pays candidats équivaut à 35% de celui de l'Union européenne dans sa configuration actuelle. Il est donc très difficile de donner aux citoyens les raisons d'au moins soutenir la politique d'intégration européenne des différents gouvernements.

Il est impossible de mener un débat constitutionnel comme celui de ce matin sans nous demander pourquoi nous voulons l'Europe et pourquoi les citoyens européens veulent l'Europe. Si nous ne nous interrogeons pas sur les objectifs à atteindre et si nous ne parvenons pas à convaincre les citoyens de la nécessité de l'Europe, nous courons le risque de renforcer toutes les idées erronées qui circulent à ce sujet. Voyons les choses en face : partout en Europe, l'homme de la rue n'a pas conscience de la nécessité de mettre en place un gouvernement à plusieurs niveaux. Sa conception de l'organisation politique repose sur l'État-nation. Il ne peut imaginer aucune autre forme d'organisation politique. Le bien public, l'identité des citoyens et le sentiment d'appartenance sont définis et liés à l'État-nation. Le petit groupe de personnes qui pensent différemment – 10.000 ou 100.000 personnes tout au plus – vivent, comme nous l'avons vu ce matin, dans un monde légèrement différent.

Un nouveau débat relatif aux objectifs de l'intégration européenne présente plusieurs avantages, comme celui d'avoir une base légitime pour discuter des énormes succès de l'Union européenne. Il faudra décrire ce que l'intégration européenne est arrivée à réaliser en 50 ans, ce qui peut libérer le débat constitutionnel de la tentation de rejeter tout ce qui a été fait jusqu'à présent. Il faut, au contraire, que nous construisions sur ce qui existe déjà. La construction devra se fonder sur un panachage de méthodes intergouvernementales et communautaires, ce qui constitue une caractéristique de l'UE. Soit dit en passant, cette méthode présente l'avantage de lier les niveaux européen et gouvernemental selon un schéma qui finira par correspondre à celui d'un gouvernement à niveaux multiples. Discuter non seulement des institutions mais aussi des objectifs permettrait de se concentrer sur les politiques visant à réaliser ces objectifs. C'est ce qui s'est déjà passé. Prenez, par exemple, les suggestions du SPD il y a quelques mois, y compris une remise en cause radicale de la politique agricole commune. Le public se demandera alors pourquoi l'Europe s'occupe tant de problèmes qui appartiennent en fait au passé. En effet, 80% de notre budget sont consacrés à l'agriculture et aux infrastructures. Il ne s'agit pas vraiment de thèmes porteurs d'avenir. L'Europe ne semble donc pas être tournée vers le futur.

Ce sont des questions qui seront posées lorsque vous entamerez le débat.

Nous devons nécessairement politiser ce débat lorsque nous discuterons des objectifs de l'intégration européenne. Si nous

ook heilzaam kan zijn voor de betrokkenheid van de burger.

Ten slotte kan de discussie over de doelstellingen ook het stapsgewijze karakter van de Europese integratie naar voren brengen. Dat proces is namelijk nog niet af. De term "grondwet" roept in de geest van vele mensen de gedachte op aan iets wat afgewerkt is. Ik denk aan de natiestaat die in de negentiende eeuw als een afgewerkt product werd voorgesteld. De EU is een politiek dier van een heel andere soort. De EU moet een zekere grondwettelijke basis hebben, zodat duidelijk is wie wat doet, maar tegelijk moeten we ons ervan bewust zijn dat Europa "onderweg" is naar iets anders. Ik wil hier een terminologische opmerking maken. In het Frans heeft het woord "finalité" immers twee betekenissen: zowel het einddoel als het proces om daar te geraken. In de meeste andere talen heeft het slechts één betekenis: het uiteindelijke, afgewerkte product. We moeten ervoor zorgen dat het debat dat te Laken zal worden gelanceerd als uitgangspunt heeft dat de EU een instelling is die "onderweg" is naar een bestemming die nog onbekend is. We weten immers nog niet waar het proces ons zal leiden. We bouwen aan een systeem van meerlagig bestuur vanaf het gemeentelijk niveau tot, in het beste geval, het wereldniveau. De eindbestemming blijft een open vraag, het is niet mogelijk om een superstaat te construeren. Trouwens, als men het te veel heeft over de "finaliteiten" van Europa in de verschillende talen, dreigt men het spookbeeld van de superstaat te promoten, wat men juist met de EU wil voorkomen.

Dan kom ik tot de beslissingen die wij tegen 2004 moeten voorbereiden. Met de Duitse uitdrukking "Europa neu begründen" worden twee zaken bedoeld: Europa enerzijds een wettelijke grondslag geven en het anderzijds een bestaansreden geven. Naar mijn mening zijn beide noodzakelijk: niet alleen de nieuwe fundamenteen om een breder lidmaatschap te schragen in een veranderde wereld, maar ook goede en deels nieuwe bestaansredenen voor Europa.

Laten we snel even de doelstellingen overlopen: eest de oude, die blijven gelden, maar die vaak als vanzelfsprekend worden beschouwd, of minder dwingend omdat ze gedeeltelijk werden bereikt. Ik geef enkele voorbeelden. De eerste doelstelling was uiteraard vrede door samenwerking en onomkeerbare wederzijdse afhankelijkheid van de economie en het maatschappelijk weefsel. Die doelstelling is nog steeds actueel, denk maar aan de Balkan. Doch zelfs de noodzaak om binnen het Europa van 500 miljoen mensen ernstig rekening te houden met de problemen in de Balkan, is minder motiverend dan de dreiging van een Frans-Duits conflict 50 jaar geleden. Voor vele Europeanen is dit ver van hun bed. Ze delen daarover onze mening niet.

De totstandkoming van de eenheidsmarkt met alles wat dat inhoudt, vormt het centrale element van de Europese constructie. Het is ook het centrale element in de onderhandelingen met de kandidaat-landen. Dat is de essentie van het communautaire acquis dat ons economisch en sociaal leven heeft veranderd.

De heer Pernice heeft de heer Clement, de minister-president van Noordrijn-Westfalen, geciteerd die verklaard heeft dat de

discutons des politiques ainsi que des voies et moyens à mettre en œuvre pour les réaliser, nous nous lancerons dans une discussion politique et partisane qui peut être dangereuse mais aussi extrêmement bénéfique parce qu'elle permettra d'associer les citoyens.

Enfin, une telle discussion soulignera également le processus de l'intégration européenne. Celui-ci n'est pas encore achevé. Et le terme « Constitution », dans l'esprit de nombreux citoyens, suggère que l'on façonne une chose pratiquement achevée. Je pense aux États-nations qui, au XIX^e siècle, étaient présentés comme un produit fini. L'UE européenne est, quant à elle, un animal politique tout à fait différent. Elle doit bénéficier d'une base constitutionnelle, du moins dans une certaine mesure. Sans cette base, on ne sait pas avec exactitude qui fait quoi. Mais nous savons également que l'intégration européenne est en marche vers quelque chose de différent. Ici, je me dois de faire une remarque. Toute la terminologie relative aux finalités est très malheureuse. En français, « finalité » peut suggérer à la fois le produit final et le processus permettant d'y arriver. Mais, dans la plupart des autres langues, ce mot désigne un produit fini. Nous devons veiller à ce que, lors du débat sur l'Europe qui commencera à Laeken, l'UE soit vue comme une institution en route vers... Vers quoi ? Eh bien, c'est une finalité ouverte. Nous ne savons franchement pas où nous nous arrêterons. Nous créons l'UE. Nous disposons d'un système de gouvernance à plusieurs niveaux, depuis la ville jusqu'au niveau le plus élevé. Il n'est pas possible de construire un super-État. D'ailleurs, si l'on parle trop de finalités dans les différentes langues, on donnera l'idée d'un super-État, ce qui n'est absolument pas ce que l'on souhaite.

J'en viens aux décisions qui devront être préparées pour 2004. Nous devons adopter l'expression allemande « Europa neu begründen » qui a deux significations : d'une part, donner une base à l'Europe et, d'autre part, lui conférer des raisons d'exister. Je crois que les deux sont nécessaires. Il faut non seulement assurer la reconstruction de l'UE de façon à englober les nouveaux membres mais également donner de nouvelles et de bonnes raisons de soutenir l'Europe.

Jetons un coup d'œil, de manière superficielle, sur les objectifs. Tout d'abord, les anciens objectifs gardent toute leur actualité mais – et c'est là que réside le problème – ils sont considérés comme étant acquis. Ou bien ils sont parfois partiellement concrétisés mais ils ne poussent personne à poursuivre l'intégration européenne. Je citerai quelques exemples. Le premier objectif de l'Europe était de réaliser la paix par la coopération et l'interdépendance irréversible des économies et de la vie sociale. Ce besoin existe encore. Voyez simplement ce qui se passe dans les Balkans. Mais inclure, dès maintenant, les problèmes des Balkans dans une Europe plus large comptant 500 millions de citoyens est beaucoup moins convaincant qu'il y a 50 ans, face au danger potentiel d'un conflit franco-allemand. Beaucoup de citoyens estimeront dès lors que ce n'est pas leur affaire et n'ont pas le même sentiment que nous.

Il y a aussi l'élément central de la construction européenne, à savoir l'établissement du marché intérieur, en ce compris toutes ses ramifications. Il s'agit également de l'élément central des négociations avec les pays candidats. C'est là le

interne markt een verworvenheid is. Als bij de besprekingen met de landen van Centraal- en Oost-Europa over het acquis ook de interne markt ter sprake komt, zal blijken dat conflicten, ernstige conflicten zelfs, onvermijdelijk zijn, ook wat de structuurfondsen en het GLB betreft.

De doelstellingen van de EU kunnen het enthousiasme van de burgers voor Europa vandaag niet opwekken. Hetzelfde geldt voor de euro. Op een bepaald ogenblik dachten we dat de euro zou bijdragen tot een Europees gevoel, maar ik vrees dat de euro veeleer een nieuwe zondebok wordt. Een andere belangrijke doelstelling is een Europees gevoel op te wekken dat gebaseerd is op de Europese beschaving en cultuur. Heinrich Bruckman zei dat Europa geen economische ruimte is die beheerd moet worden, maar een oorspronkelijke beschaving die de Unie moet doen heropleven.

Dat geldt nog altijd, nu in de context van de discussies tussen Oost en West. De jongste 50 jaar is er veel gebeurd. Vele landen hebben afstand genomen van hun vaderlandse geschiedenis in de enge zin van het woord. De integratie gaf aanleiding tot allerhande bewegingen. Niettemin kon Europa zijn rol en identiteit bevestigen. Het gevoel tot een gemeenschappelijke beschaving te behoren moet opnieuw tot leven gewekt worden. Anders kan een uitgebreid Europa niet werken. De burgers moeten bewust worden gemaakt van de gemeenschappelijke cultuur. Dit aspect komt in het Europese debat echter onvoldoende naar voren.

Deze oudere doelstellingen motiveren de burgers niet meer omdat het doel werd bereikt of omdat ze onvoldoende aan bod komen in de besprekingen over de uitbreiding van Europa.

Nieuwe doelstellingen zijn er zeker. Sommige, zoals de tweede en derde pijler, die communautaire acties vergen, werden al vermeld.

Een mix van communautaire en intergouvernementele maatregelen levert vaak betere resultaten op dan de communautaire methode alleen. Via de tweede en derde pijler kunnen Europese signalen worden uitgezonden. We moeten de bevolking er inderdaad van overtuigen dat de Europese integratie de moeite waard is, los van het constitutionele debat. De binnenlandse veiligheid is een thema dat elke burger bezighoudt. Deze pijler kan het nut van Europa aantonen.

Op die manier kunnen we een engagement van de burgermaatschappij voor Europa tot stand brengen. Het democratiseringsproces verliep moeilijk omdat diegenen die het moesten steunen, Europa niet goed kenden. Dit aan de gang zijnde democratiseringsproces levert nog een ander voordeel op: de vorming van een grensoverschrijdende burgermaatschappij. Toqueville schreef 150 jaar geleden dat het beleid de burgermaatschappij moest uitdrukken en weerspiegelen. We moeten ons dus op de burgermaatschappij concentreren. Het is een oud concept van de liberale gedachte. Inzake buitenlands beleid moet we onze strategie duidelijk maken. Voor de gemiddelde burger, die nog niet vertrouwd is met de rol van de Commissie en van de lidstaten – laat staan met de supranationale dimensie –, is dit een ingewikkelde materie. De heer Blair heeft hierop gewezen. We moeten aandacht besteden aan de communicatie en ervoor zorgen dat de Europese dimensie van het buitenlands

sens de la discussion sur ce qu'il est convenu d'appeler l'acquis communautaire. Celui-ci a changé notre vie économique, notre vie en société.

M. Pernice a cité M. Clement, ministre-président de la Rhénanie Nord-Westphalienne, qui a déclaré que le marché intérieur était une chose acquise. Si l'on tient compte du marché intérieur et de ses ramifications pour la base de discussion de l'acquis communautaire avec les pays d'Europe centrale et orientale, on arrivera à la conclusion que des conflits, même graves, sont pour ainsi dire inévitables, en ce compris les politiques sur les fonds structurels et la PAC.

Ainsi, à l'heure actuelle, parler des objectifs de l'UE ne permet pas de réchauffer le cœur des citoyens en faveur de l'Europe. Je crois qu'il en va de même pour l'euro. A un certain moment, nous nous attendions à ce que les gens perçoivent bien l'euro et se sentent plus européens, mais je crois que l'on risque que l'euro soit un nouveau bouc émissaire. Un autre objectif très important est de créer un sens de l'appartenance fondé sur les expériences historiques et les valeurs sociales, en un mot la civilisation et la culture européennes. Heinrich Bruckman a dit : « L'Europe n'est pas un espace économique à administrer mais une civilisation originale à faire revivre par le choc de l'Union. »

Ceci reste vrai et doit être placé dans le contexte des discussions entre l'Est et l'Ouest. Au cours des 50 années écoulées, beaucoup de choses se sont passées. Beaucoup de pays sont très éloignés de l'histoire patriotique au sens étroit. L'intégration au cours des 50 années écoulées a donné lieu à énormément de mouvements de toutes sortes. Cependant, le rôle et l'identité de l'Europe ont pu se vérifier en dépit de tous ceux qui lui prédisaient des jours sombres. Il faut revivifier le sentiment de l'appartenance à une civilisation commune, sans quoi une Europe élargie ne fonctionnera pas. La culture commune est l'un des objectifs permettant de conscientiser les citoyens mais cet aspect n'est pas suffisamment mis en avant dans le débat sur l'Europe.

Ce sont des anciens objectifs, du moins dans une certaine mesure, qui ne motivent plus la population parce que les buts ont été atteints ou n'ont pas été suffisamment développés dans les discussions sur l'élargissement de l'Europe.

Il y a, certes, de nouveaux objectifs. Certains d'entre eux ont déjà été mentionnés, comme les deuxième et troisième piliers qui impliquent que des actions communautaires soient entreprises.

Plutôt que de se borner à la méthode communautaire, il faut bien souvent un panachage de mesures communautaires et de mesures intergouvernementales. Je crois pouvoir dire que les deuxième et troisième piliers offrent des possibilités de développer des messages européens. Il faut, en effet, convaincre la population que la poursuite de l'intégration européenne en vaut la peine indépendamment du débat constitutionnel. Quant à la sécurité intérieure, il s'agit d'un thème susceptible de préoccuper tout citoyen et ce pilier permet de mettre en évidence ce que l'Europe permet de faire à cet égard, et donc son utilité.

Dans ce contexte, il nous est possible de susciter un engagement de la société civile pour l'Europe. Le processus

beleid in onze berichtgeving naar voren treedt. We moeten onze berichtgeving niet tot de institutionele aspecten beperken.

Het debat dat het Belgisch voorzitterschap voorbereidt, zou de Europese berichtgeving over de fundamentele problemen die verband houden met de tweede en derde pijler, moeten bevorderen.

De doelstellingen van de Europese integratie moeten uiteraard worden geherdefinieerd, zodat onze maatschappij en de wereld snel kunnen evolueren. Een debat over de redenen waarom we Europa willen opbouwen, is interessanter dan een debat over de institutionele aspecten, die alleen maar een beperkte groep van Europese experts aangaan.

De Europese constructie moet voorgesteld worden als het meest vooruitstrevende model van politieke vernieuwing. De burger moet ook begrijpen dat de natiestaat niet meer dezelfde rol kan spelen als in het verleden. De politieke systemen moeten zich aanpassen aan de nieuwe realiteit. Dat is de boodschap die de EU aan allen moet meegeven.

De EU moet van zijn oude concepten af.

De discussie over de communautaire en niet-communautaire methodes maakt vooruitgang wellicht niet mogelijk. De vermenging van de twee methodes kan de staat op een Europees niveau tillen zodat de EU, zoals Brian Kost stelt, geen ruimte wordt die ergens boven de staten zweeft.

De realisaties van de EU moeten zichtbaarder worden. Het is geen probleem van slechte publiciteit, maar van verantwoordelijkheid van de nationale leiders. Men moet stoppen met van de EU te profiteren en er een zondebok van te maken.

Ik doe een oproep tot de nationale leiders om de realisaties van de EU als de hunne voor te stellen en niet als die van een ander, mogelijk concurrerend politiek niveau. Doelstellingen en beleid moeten met elkaar worden verbonden met het oog op de toekomst. Een beleid dat enkel het verleden wil opruimen, zoals de structuurfondsen en het gemeenschappelijke landbouwbeleid, interesseert de burger niet. Zijn aandacht zal enkel worden getrokken door een op de toekomst gericht beleid. Een onderdeel daarvan is een Europees concept voor de mondiale kennismaatschappij. Die stelt totaal nieuwe eisen aan ons onderwijssysteem. Alle staten staan voor problemen inzake onderwijshervorming. Over de Europese dimensie daarvan wordt weinig gesproken. Zonder Europees concept terzake gaan we naar een hervorming die we, op zijn Amerikaans, "global literacy" kunnen noemen, die mensen vormt die kunnen functioneren in de grote moderne ondernemingen. Dan vergeet men echter de andere taak van ons onderwijs, namelijk het overbrengen van culturele waarden en de ontwikkeling van een beschavingsidentiteit. Zonder Europese dimensie op dat vlak zullen we op een aantal domeinen verliezende partij zijn. Alles zal ervan afhangen of we Europese oplossingen zullen ontwikkelen voor de onderwijshervorming.

Dagelijks ervaren we in het Europacollege dat de meeste levensdomeinen zoals de economie, de politiek en het milieu, Europees zijn geworden. Het onderwijs is een uitzondering.

de démocratisation a connu des problèmes parce qu'il a nécessité l'appui de beaucoup de personnes qui, la plupart du temps, ne connaissaient pas bien l'Europe. Ce processus de démocratisation en cours révèle aussi un autre avantage : la création d'une société civile transfrontalière. Il y 150 ans, Toqueville a écrit que « Les politiques ne sauraient manquer de devenir l'expression et l'image de la civilisation civile ». Nous devons donc nous concentrer sur la société civile. C'est un vieux concept de la pensée libérale. Quant à la politique étrangère, pour moi, il faut faire preuve de stratégie, cette question étant complexe pour le citoyen moyen qui ne connaît pas bien les rôles de la Commission et des États membres auxquels s'ajoute encore la dimension supranationale. M. Blair a mis l'accent sur ce problème. Nous devons discuter de la manière de communiquer, de mettre au point des messages relatifs à la politique extérieure et qui aient un contenu européen. Il ne faut pas limiter nos messages aux aspects institutionnels.

Le débat préparé par la présidence belge devrait permettre de développer ces messages européens relatifs aux problèmes fondamentaux liés aux deuxième et troisième piliers.

Bien entendu, les objectifs de l'intégration européenne doivent être redéfinis pour que notre société et le monde moderne évoluent rapidement. Il est intéressant de débattre des raisons pour lesquelles nous voulons construire l'Europe plutôt que d'avoir un débat institutionnel qui n'intéresse actuellement qu'un groupe restreint d'experts européens.

Pour alimenter cette discussion, je voudrais formuler certains impératifs. Il faut présenter au citoyen la construction européenne comme le modèle d'innovation politique le plus avancé. En outre, il faut lui faire comprendre que l'État-nation ne peut plus rendre les mêmes services que dans le passé. Les systèmes politiques doivent s'adapter aux nouvelles réalités. C'est là un message que l'UE doit transmettre à tous.

L'UE doit se débarrasser des concepts anciens.

La discussion du concept de « méthodes communautaires ou non communautaires » ne permet peut-être pas d'aller de l'avant. Il existe deux méthodes et leur panachage permet d'élever le niveau de l'État au niveau européen, de façon à ce que l'UE, comme le suggère Brian Kost, ne devienne pas un espace flottant au-dessus des réalités des différents États.

En ce qui concerne les réalisations de l'UE, si nous décrivons ses objectifs, il importe que les réalisations soient plus visibles.

Pour moi, il ne s'agit pas d'un problème de mauvaise publicité car j'ai, notamment, jeté un coup d'œil sur les brochures éditées au Luxembourg. Il s'agit principalement d'une responsabilité des leaders nationaux. Arrêtez donc de tirer profit de l'UE et d'en faire un bouc émissaire.

Je lance l'appel suivant aux leaders nationaux :

« Commencez par présenter les réalisations de l'UE comme étant les vôtres et ne les présentez pas comme celles d'un autre niveau politique, éventuellement concurrent. En outre, essayez de lier les objectifs et les politiques de l'UE en tenant compte de l'avenir. En effet, une politique qui consiste à faire la toilette du passé – c'est le cas pour les fonds structurels et

Aristoteles wist 2300 jaar geleden al dat de uitstippeling van een beleid zonder onderwijs onmogelijk is. Sinds 1880 hebben alle natiestaten onderwijsinstellingen opgericht. In Europa is dat niet gebeurd. Misschien is dat de voornaamste reden waarom we sedert 50 jaar een Europa zonder burgers hebben.

Wij hebben onze eerste kans gemist om, parallel met het Europees beleid, een Europa te bouwen dat tot Europese burgers opvoedt. Ik stel voor eerst een antwoord te formuleren op het probleem van de hervorming van ons onderwijssysteem en nadien de uitdaging van een mondiale kennismaatschappij aan te pakken. Dat geeft ons een tweede kans. Het zou me verheugen indien we dit als een Europese doelstelling kunnen opnemen in het debat dat ons naar een nieuw Europa in 2004 moet leiden. Ik dank u.

De heer Jean-Victor Louis. – *Mijnheer de rector, ik dank u. U hebt in uw zeer interessante uiteenzetting gezegd dat we doelstellingen en beleid met elkaar moeten verbinden om ons op de toekomst te kunnen richten.*

Wij luisteren nu naar de heer Jo Leinen, lid van de

la PAC – n'intéresse pas le citoyen qui est tourné vers l'avenir. Vous ne pouvez captiver les personnes que lorsque vous menez de nombreuses politiques tournées précisément vers l'avenir. L'une d'entre elles consiste à préparer un concept européen pour la société cognitive mondiale. Nous savons que l'émergence de cette société cognitive change de fond en comble les exigences que nous posons à notre système d'éducation et de qualification. Tous les États sont confrontés à des problèmes de réforme de leurs systèmes éducatifs. Outre quelques améliorations portant sur des échanges entre systèmes, il n'y a pas beaucoup de débats sur la dimension européenne de cette réforme.

Que se passera-t-il si l'on ne met pas au point un concept européen ? Nous aurons des réformes éducatives, que l'on peut baptiser des termes américains « global literacy », consistant à former des personnes qui peuvent fonctionner dans le monde moderne des grandes compagnies internationales et des autres. Si vous acceptiez cela, vous ne prendriez pas en compte l'autre mission de nos établissements éducatifs qui ne préparent pas seulement à fonctionner dans le monde moderne, mais aussi à transmettre des valeurs culturelles et à développer le sentiment d'appartenance à une civilisation, soit un secteur indispensable des problèmes éducatifs. Donc, ce problème doit être discuté sur le plan européen.

Si nous ne donnons pas une dimension européenne au débat, nous serons perdants dans une série de problèmes. La culture européenne est diverse et tout dépend de la question de savoir si nous disposerons de concepts européens pour la réforme éducative.

Je voudrais vous rappeler un élément. Nous en faisons l'expérience jour après jour au Collège de l'Europe. La plupart des domaines de la vie courante tels l'économie, la politique, l'environnement ont été européanisés, à l'exception du secteur de l'éducation. Il y a 2300 ans, Aristote savait déjà qu'il était impossible de construire une politique sans l'aide de l'éducation. Depuis 1800, tous les États-nations ont fait des institutions éducatives, des institutions nationales. En Europe, rien de tel ne s'est produit. C'est peut-être la raison principale pour laquelle nous avons construit pendant 50 ans une Europe sans citoyens.

Nous avons pour ainsi dire manqué notre première opportunité de construire l'Europe en vue d'éduquer les citoyens européens parallèlement à la politique européenne existante. Ma suggestion consiste en un défi : d'abord, apporter une réponse européenne aux problèmes de réforme de nos systèmes d'éducation afin de relever ensuite le nouveau défi d'une société mondiale de la connaissance. Ceci constituerait notre deuxième chance. Je serais très heureux si nous pouvions inclure ces éléments, en tant qu'objectifs de la construction européenne, dans le débat qui nous mènera à la construction d'une nouvelle Europe en 2004. Je vous remercie.

M. Jean-Victor Louis. – *Merci, M. le Recteur. Vous avez présenté un exposé très riche dans lequel vous avez insisté sur la nécessité de lier les objectifs et les politiques si nous voulons nous tourner vers l'avenir.*

Nous allons maintenant entendre M. Jo Leinen, membre de la

Commissie constitutionele zaken van het Europees Parlement. De heer Leinen is gewezen lid van de regering van het Saarland. Hij is voorzitter van de Unie van de Europese federalisten. Hij zal een federale visie op de zaak presenteren van iemand die reeds lang federalist is en ook het beleid en de gevoeligheden binnen het Europees Parlement kent.

De heer Jo Leinen, lid van de Commissie constitutionele zaken van het Europees Parlement (in het Duits). – Mijnheer de voorzitter, u heeft mij gevraagd om het federalistische standpunt in dit debat te presenteren. Ik wil beginnen met te zeggen dat voor de Europese federalisten de idee van de naoorlogse periode – te weten de oprichting van de Verenigde Staten van Europa – nog steeds geldig is. Na de oorlog was het geen probleem om het doel van de eenmaking onder woorden te brengen. De laatste jaren en decennia is deze precieze doelbeschrijving verloren gegaan. Als ik me niet vergis, komen we weer dicht bij deze idee te staan en het doet me een groot plezier dat, als we het debat van dit en vorig jaar bekijken, ook al wordt het anders geformuleerd, dat desondanks de crisisstemming opnieuw teruggaat naar de uitgangspositie waarbij op dit continent een politieke eenheid wordt gecreëerd en niet enkel een grote vrijhandelszone, een binnenmarkt met bijhorende munteenheid.

Wij zijn er niet bang voor om het nog steeds over de “Verenigde Staten van Europa” te hebben, waarbij ik wil zeggen dat de naam niet terzake doet. Belangrijk is de inhoud. De bevolking heeft behoefte aan duidelijke doelstellingen. Wat dat betreft, verschil ik van mening met de vorige spreker, Otto von der Gablentz, die zegt dat we het eindpunt moeten open laten, dat we niet moeten zeggen waar de reis ons heen leidt. Ik geloof dat wanneer de burgers precies weten wat op hen toekomt, waar zij zich toe verbinden en waaraan ze deelnemen, er uiteraard meningsverschillen ontstaan, maar het stimuleert ook het engagement en de bereidheid van de mensen om mee te doen. Ik geloof dat het post-Nice-proces nu een tweede kans biedt om duidelijkheid te scheppen in de doelstelling van de Europese eenmaking.

Ik was lid van het convent voor het charter van de basisrechten en ik ben van mening dat dit document de waarden en doelstellingen van ons continent vanuit een eeuwenlange ervaring en traditie omschrijft. Dat moet nu in politieke taal worden omgezet. We hebben nood aan politici die zich voor Europa uitspreken en niet voor hun eigen natiestaat. Niet alleen de vraag of er vrede heerst op het continent zelf, is belangrijk, ook de vrede rondom Europa is een Europese opdracht. Europa kan een identiteit krijgen onder de mensen via vredesmissies, die van de Balkan tot het Midden-Oosten en van de Middellandse Zee tot andere regio's plaatsvinden.

Of democratie en vrijheid doelstellingen zijn van Europa, is niet de vraag. Ik zou graag zien dat Europa, vooral door middel van een charter van basisrechten, een geloofwaardige mensenrechtenpolitiek voert in de hele wereld – van Congo tot China. Als dit duidelijk zou maken, waarvoor Europa staat, voor welke waarden de Europese Unie staat, dan kunnen we weer een Europese identiteit opbouwen.

In Göteborg stond een uitermate belangrijk thema centraal op de conferentie: de kwaliteit van het leven op aarde. Europa

Commission constitutionnelle du Parlement européen. M. Leinen est un ancien membre du gouvernement de la Sarre. Il est président de l'Union des fédéralistes européens. Il va nous présenter l'approche fédérale telle qu'elle est ressentie par un fédéraliste de longue date qui a, à cet égard, l'expérience de la politique et des sentiments au Parlement européen.

M. Jo Leinen, membre de la Commission constitutionnelle du Parlement européen (en allemand). – Monsieur le Président, vous m'avez demandé de présenter le point de vue fédéraliste dans le cadre du présent débat. Les fédéralistes européens sont restés fidèles au concept des années d'après-guerre, c'est-à-dire à la création des États-Unis d'Europe. Après la guerre, l'objectif de l'unification était très clair. Durant ces dernières années et décennies, cette description précise du but à atteindre s'est estompée. Je crois toutefois pouvoir affirmer que nous nous rapprochons de nouveau de ce concept. Au vu des débats de cette année et de l'année dernière, même si les mots utilisés sont différents, je me réjouis que l'on en revienne, malgré une certaine ambiance de crise, à l'idée initiale qui consiste à créer sur notre continent une union politique qui ne soit pas seulement une zone de libre échange avec une monnaie unique.

Nous ne craignons pas de continuer à utiliser le terme « États-Unis d'Europe », bien que le nom en soi n'ait pas vraiment d'importance. C'est le contenu qui compte. La population attend de nouveau une définition claire des objectifs. En cela, je ne suis pas d'accord avec l'orateur précédent, Otto von der Gablentz, qui est d'avis que l'on devrait laisser les finalités en suspens et ne pas dire où le voyage va nous mener. Je crois que lorsque les citoyens savent exactement ce qui les attend, lorsqu'ils savent exactement à quoi ils s'engagent et ce à quoi ils vont participer, il y aura sans doute des querelles, mais en même temps, l'engagement et la volonté des citoyens à participer se verront encouragés. J'estime que le processus post-Nice représente une deuxième chance de clarifier les objectifs de l'unification européenne.

J'ai été membre de la Convention chargée de rédiger la Charte des droits fondamentaux. Je crois que ce document décrit les valeurs et les objectifs que ce continent tire de son expérience et d'une tradition séculaire. Il s'agit maintenant de les transposer dans un langage politique. Il faut également avoir des responsables politiques qui prennent fait et cause pour l'Europe et pas seulement pour leur État national. Il est acquis que la paix sur le continent, mais également autour de celui-ci, constitue une des missions de l'Europe. Cette dernière effectue des missions de maintien et de rétablissement de la paix des Balkans jusqu'au Moyen-Orient, de la Méditerranée jusque dans les autres parties du monde. Ces missions doivent permettre à l'Europe de renforcer son identité auprès des citoyens.

Il ne fait aucun doute que la démocratie et la liberté figurent parmi les objectifs de l'Europe. Je souhaite qu'à travers la Charte des droits fondamentaux, nous menions une politique des droits de l'homme crédible, du Congo jusqu'à la Chine. Si cela pouvait permettre de clarifier la position de l'Europe et les valeurs qu'elle défend, nous renforcerions l'identité européenne.

heeft nu de kans om een model te zijn voor duurzame ontwikkeling en ook het bezoek van de Amerikaanse president en zijn standpunt over het thema hebben aangetoond hoe belangrijk het Europese beleid is op het gebied van milieu, de bescherming van de consument en duurzame ontwikkeling wel is. In ben van mening dat, als men zich hierop profileert, de mensen het Europese beleid zullen goedkeuren.

We kampen thans met een crisis in de Europese politiek. De crisis werd reeds voor Nice aangekaart maar het debat gaat verder aangezien de problemen niet opgelost zijn; we hebben enerzijds niet genoeg handelingsvrijheid om alle vooropgestelde doelen te bereiken en anderzijds is er een groot democratisch deficit. De status-quo kunnen we beter omschrijven met een "Europa van de regeringen" in plaats van met een "Europa van de burgers". Dat laatste wordt telkens weer geëist maar toch is het Europa van de regeringen een feit. Dit Europa volstond misschien voor de interne markt en voor de technische harmonisering ten behoeve van de binnenmarkt, maar voor een politieke unie is een Europa van de regeringen niet langer toereikend. Hiertoe is de integratie van de burgers en van hun vertegenwoordigers in de parlementen vereist.

Het kernvraagstuk van de Europese Unie ligt steeds in de politiek: wie heeft de macht en hoe wordt de macht gelegitimeerd? Hier zitten we met het probleem dat de macht van de nationale staten naar Brussel is gevloeid maar er eigenlijk niet echt is toegekomen. De macht is van de nationale parlementen weggevloeid maar ook bij het Europese Parlement niet goed aangekomen. Ik geloof dat de intergouvernementele methode de kern is van het kwaad, d.w.z. de reden waarom de burger Europa niet begrijpt en waarom de deelname aan het Europese beleid zo beperkt is. Brussel is voor de burgers het synoniem voor dit gemeenschappelijke Europese beleid. Dat is niet enkel het Parlement en niet enkel de Commissie. Brussel is ook de Ministerraad en ook wanneer de Europese Raad samenkomt in de hoofdsteden blijft het natuurlijk de Raad van de staatshoofden en de regeringsleiders.

Het lijkt geen twijfel dat we voor de uitbreiding een diepgaande hervorming en een betere basis voor de EU moeten vinden. Ik bedoel dat we voor 2004 met een nieuwe methode ook een ambitieus politiek project moeten verwezenlijken. Voor de federalisten is zijn de zaken duidelijk. We hebben het immers vaak gezegd: wij willen een Europese grondwet en als basis voor een Europese federatie.

Ik ben zeer tevreden dat dit debat zich enorm heeft ontwikkeld. Wij hebben een dynamiek in dit soort zaken die ik twee, drie jaar geleden nog niet voor mogelijk zou hebben gehouden. Ieder die wat zegt over Europa, haalt er een grondwettelijk project of een basiswetgeving of een grondwetgevend verdrag bij. Dat is een goede zaak. Maar toch is de mist rond deze grondwet inhoudelijk vaak nog niet opgetrokken en de standpunten zijn natuurlijk ook controversieel. Wij federalisten zijn ondubbelzinnig voorstander van een parlementair systeem en niet zozeer van een presidentieel systeem. Ik geloof dat het, rekening houdend met de verscheidenheid aan naties, tradities, talen en culturen, niet goed zou zijn als de Europese bevolking een president van de Europese Unie zou moeten kiezen. We zijn

La conférence de Göteborg a abordé un thème très important : la qualité de la vie sur notre planète. L'Europe a la possibilité d'être un modèle de développement durable. Lors de sa visite, les positions du président américain ont d'ailleurs démontré l'importance de la politique européenne en matière de protection de l'environnement, de défense du consommateur et de développement durable. En se positionnant en faveur de ces thèmes, la politique européenne gagnera l'assentiment des citoyens.

Il est évident que la politique européenne traverse une crise. Elle était déjà présente avant Nice et le débat continue, car les problèmes ne sont pas résolus. D'une part, notre marge de manœuvre est insuffisante pour atteindre tous les objectifs que nous nous fixons. D'autre part, le fondement démocratique de l'UE est relativement déficitaire. On peut considérer le statu quo comme étant une Europe des gouvernements plutôt qu'une Europe des citoyens. C'est cette dernière que l'on réclame sans cesse, alors que nous avons une Europe des gouvernements. Si cette dernière était probablement suffisante pour le marché unique et les harmonisations techniques du marché intérieur, elle ne l'est plus en ce qui concerne l'Union politique. Il est dès lors nécessaire d'intégrer les citoyens et leurs représentants dans les parlements.

Le problème fondamental de l'Union européenne est depuis toujours de nature politique : Qui a le pouvoir et de quelle manière celui-ci est-il légitimé ? Le problème est que le pouvoir a quitté les États nationaux pour Bruxelles sans y être réellement arrivé. Il a donc quitté les parlements nationaux sans avoir vraiment abouti au Parlement européen. Je crois que la méthode intergouvernementale est la source du mal. C'est elle qui explique l'inintelligibilité de l'Europe pour les citoyens et la faible participation à la politique européenne. Pour les citoyens, Bruxelles est le synonyme de cette politique européenne commune. Mais Bruxelles, ce n'est pas seulement le Parlement, ce n'est pas seulement la Commission, c'est également le Conseil des ministres. Même lorsque ce Conseil européen se réunit dans les capitales, il reste bien entendu le Conseil des Chefs d'État ou de gouvernement.

Il est certain qu'avant l'élargissement, nous devons mener une réforme approfondie et trouver une meilleure base pour l'Union européenne. Nous devons réaliser pour 2004 un projet politique ambitieux par le biais d'une nouvelle approche. Pour les fédéralistes, le chemin à suivre est clair. Nous avons souvent dit que nous voulions une constitution européenne dans le cadre d'une fédération européenne.

Je suis heureux que ce débat ait pris une telle ampleur. Nous avons acquis dans cette matière une dynamique que je n'aurais jamais cru pensable voilà deux ou trois ans. Tout discours sur l'Europe fait référence au projet d'une constitution, d'une loi fondamentale ou d'un traité constitutionnel, ce qui est une bonne chose. Toutefois, le contenu de cette constitution demeure en partie plutôt nébuleux et bien entendu controversé. Nous, les fédéralistes, plaidons clairement pour un système parlementaire plutôt que pour un système présidentiel. Au vu du nombre des nations, des traditions, des langues, des cultures, ce ne serait pas une bonne chose que la population européenne doive élire un

daar nog lang niet aan toe, en ik geloof dat dit veel moeilijkheden zou opleveren. Via een parlementaire vertegenwoordiging kunnen we, denk ik, echter wél een Europa opbouwen.

De wetgevende macht heeft in Europa twee kamers: het Parlement als vertegenwoordiging van de burgers en de Ministerraad als vertegenwoordiging van de staten. Ik heb niet goed begrepen waarom het voorstel van Gerhard Schröder in dit verband zo veel stof heeft doen opwaaien. In wezen is dat de constructie die we nu kennen en men hoeft zich daar niet over op te winden omdat de EU deze dubbele legitimering al heeft: enerzijds als unie van volkeren via het Europese Parlement, en anderzijds als unie van staten, wat tot uiting komt in de Ministerraad.

Toch functioneren beide instellingen niet zoals het eigenlijk zou moeten: ik bedoel hiermee dat we voor het Europese Parlement een uniform kiessysteem nodig hebben. De burgers moeten hun vertegenwoordigers in de Europese Unie overal volgens gelijkaardige criteria kiezen. Ik heb in mijn verslag voor Nice ook voorgesteld dat burgers twee stemmen zouden krijgen: één stem voor de regionale of nationale lijst – al naargelang de manier waarop dit binnen de lidstaat in kwestie georganiseerd is – en een tweede stem voor een Europese partijenlijst. Hiermee bedoel ik dat deze tweede stem voor Europese lijsten een structurele nieuwigheid zou zijn die de Europese verkiezen een zekere dynamiek zou geven en die de partijen zou dwingen om Europees te gaan samenwerken.

Het Europese Parlement moet uiteraard ook het initiatiefrecht hebben om wetgevende daden te kunnen stellen: het monopolie van de Commissie past enkel in de huidige toestand. In het Parlement hebben we voor Nice gezegd, dat we het monopolie van de Commissie niet willen aantasten, maar dat we er bang voor zijn dat enkel de Ministerraad initiatiefrecht krijgt en het Parlement niet. In een grondwettelijk debat moet elk punt aan bod komen en ik ben van oordeel dat het net zoals in veel federale constructies juist is dat de uitvoerende macht – de Commissie – het initiatiefrecht heeft maar dat zulks ook geldt voor de beide kamers van de wetgevende macht.

En daarmee ben ik al bij de uitvoerende macht, de executieve, aanbeland: federalisme gaat volledig hand in hand met de idee dat de Commissie de uitvoerende macht zal zijn en moet zijn, een soort Europese regering, en dat we naast de Commissie liefst niet te veel secretariaten willen zien maar wel dat het beleid door de Commissie daadwerkelijk wordt uitgevoerd. We zitten natuurlijk met de dualiteit van de nationale staten en we zullen een rol moeten vinden voor de Europese Raad. Als het hoofd van de Commissie een soort eerste minister zou zijn, een regeringschef, dan kunnen we ons voorstellen dat uit de staatshoofden en regeringsleiders een soort president van de Europese Unie naar voren treedt. Dit zou een dualiteit iemand zijn die optreedt als president met een presidentiële opdracht en tegelijk als eerste minister met uitvoerende taken.

Niet te vergeten is uiteraard ook ons Europese Hof van Justitie, waaraan niemand hier twijfelt maar dat moet worden uitgebouwd tot een echt grondwettelijk hof dat zich niet enkel

Président de l'Union européenne. Mais nous en sommes encore loin. Ceci engendrera de nombreuses difficultés, alors qu'au travers d'une représentation parlementaire, je crois qu'il sera possible de construire l'Europe.

Le pouvoir législatif en Europe présente deux chambres : le Parlement en tant que chambre des citoyens, et le Conseil des ministres en tant que chambre représentant les États. Je n'ai pas très bien compris pourquoi la proposition de Gerhard Schröder relative à ce point a causé un tel émoi. Au fond, c'est la structure que nous avons déjà et il n'y a pas lieu de s'émouvoir, puisque l'Union européenne détient cette double légitimation en tant qu'Union des peuples, exprimée au travers du Parlement européen et bien entendu aussi en tant qu'Union des États, exprimée au travers du Conseil des ministres.

Toutefois, les deux institutions ne fonctionnent pas encore comme elles le devraient. Le Parlement nécessite un mode d'élection unifié. Partout au sein de l'Union européenne, les citoyens doivent pouvoir élire leurs députés selon des critères similaires. Dans mon rapport pour Nice, j'ai également proposé que les citoyens disposent de deux voix : une voix pour la liste régionale ou nationale – en fonction de l'organisation interne de l'État concerné –, et une seconde voix pour une liste de partis européens. Je crois que cette deuxième voix pour des listes européennes serait une véritable nouveauté structurelle qui dynamiserait la campagne électorale européenne et forcerait les partis à s'unir au niveau européen.

Le Parlement européen devrait évidemment recevoir le droit d'initiative législative. Le monopole de la commission est admissible en l'état actuel des choses. Cependant, si nous avons affirmé au Parlement avant Nice que nous ne voulions pas toucher au monopole de la Commission, c'est parce que nous craignons que seul le Conseil des ministres, et non le Parlement, se voie octroyer le droit d'initiative. Dans un débat relatif à la constitution, il convient d'aborder toutes les questions. C'est d'ailleurs une bonne chose que l'exécutif, autrement dit la Commission, ait un droit d'initiative, comme c'est le cas dans de nombreuses constructions fédérales. Il devrait en être de même pour les deux chambres du pouvoir législatif.

J'en arrive ainsi à l'exécutif. Les fédéralistes adhèrent complètement à l'idée selon laquelle la Commission sera et devra être l'exécutif, une sorte de gouvernement européen. Nous ne voulons pas de trop nombreux secrétariats à côté de la Commission. Nous préférons que ce soit la Commission qui exécute les politiques. La dualité avec les États nationaux existe, et il s'agira de trouver un rôle au Conseil européen. Si le chef de la Commission devient une sorte de premier ministre, un chef de gouvernement, on peut imaginer qu'une sorte de président de l'Union européenne émerge parmi les chefs d'État ou de gouvernement. Apparaîtrait alors une dualité entre un Président ayant des tâches essentiellement présidentielles et un premier ministre avec des fonctions gouvernementales plutôt exécutives.

N'oublions pas notre Cour européenne de justice, dont personne ici ne remet en cause le bien-fondé, mais qui devrait être remaniée pour devenir une véritable cour

uitspreekt over vorderingen betreffende de organen maar ook over de principes van het charter van de basisrechten en over grondwettelijke vorderingen van Europese burgers.

Geachte dames en heren, hier richten we ons tot het maatschappelijk middenveld. Het speelt, net zoals de territoriale eenheden, een belangrijke rol. Zelf vertegenwoordigde ik vijf jaar lang de deelstaat Saarland in het Comité der Regio's. Daar heb ik veel genoegen aan beleefd omdat de verscheidenheid van het levendige Europa op dat gemeentelijke en regionale niveau duidelijk tot uiting komt. Ik was in mijn land, Duitsland, tien jaar lang minister van milieu, en toch zeg ik: het Comité der Regio's kan geen orgaan worden zoals het Parlement of de Ministerraad. De adviesverlenende rol ervan moet versterkt worden. Daar kan een en ander worden verbeterd, ook wat de relaties met het Parlement en met de Ministerraad betreft.

Ik zie echter niet in waarom we een derde kamer zouden nodig hebben. De basisconstructie van de instellingen is, meen ik, aanwezig. De rechtstreekse legitimering van de burgers gebeurt via het Europese Parlement, de onrechtstreekse via de Ministerraad. We moeten de aanwezige instellingen versterken en niet voortdurende nieuwe instellingen uitvinden.

Federalisme is een subsidiariteitsaanbod en staat misschien wel synoniem voor subsidiariteit. De Europese federatie is in dat opzicht uiteraard geen superstaat maar voert een beleid met een meerwaarde en is uitgerust met een eigen autoriteit en een eigen legitimering. Ik ben van mening dat stilaan ook het inzicht groeit dat federalisme in Europa het juiste model is om de verscheidenheid te behouden tegelijk een eenheid tot stand te brengen. Als ik zie dat over deze dingen in Finland zeer zakelijk wordt gesproken, dat Europa ook in Groot-Brittannië meer en meer uit de taboesfeer raakt, dat Franse politici er niet bang voor zijn om het federalisme op Europees niveau verder te zetten en dit bovendien in het kieshokje wordt beloond, dan groeit bij mij de hoop dat binnen hier en enkele jaren niet langer het "spook van het Europese federalisme" rondwaart maar dat de consensus ten voordele van dit model steeds groter wordt.

De methode van de klassieke regeringsconferentie heeft zijn tijd gehad. In Amsterdam was het eigenlijk al gedaan, en zeker in Nice. Ik denk niet dat de regeringen ons dit nog een keer zouden willen aandoen. We hopen dat in Laeken een consensus wordt bereikt over een gelijkwaardige deelname van de parlementen. Gezien van uit het standpunt van de federalisten had ik liever een grondwetgevende assemblee gezien maar misschien is dat iets voor later. Een consensus over de basisrechten geeft ons de kans om de dialoog naar buiten toe te voeren, de transparantie van de beraadslagingen te verhogen en om via een parlementaire werkwijze een coherent resultaat te bereiken.

Ik verklaar graag het onderscheid tussen de intergouvernementele conferentie en de conventmethode aan de hand van artikel 1 van het charter van de basisrechten. President Roman Herzog heeft de eerste zeven rechten gepresenteerd en zei dat artikel 1 als volgt zou moeten luiden: 'De waardigheid van de mens is onaantastbaar.' Een zin die uit een rots is gehouwen. En hij vroeg: 'Dames en heren,

constitutionnelle qui pourra non seulement traiter des affaires organiques, mais également les recours constitutionnels des citoyens et citoyennes de l'Union, sur la base de la Charte des droits fondamentaux.

Mesdames et Messieurs, il a été question ici de la société civile. Elle joue un rôle important, tout comme les entités territoriales. Moi-même, j'ai siégé pendant cinq ans pour la Sarre au sein du Comité des régions, ce que j'ai fait avec grand plaisir, parce que la pluralité et la vivacité de l'Europe apparaissent clairement à ce niveau communal et régional. Pendant dix ans, j'ai été ministre de l'Environnement dans mon pays, l'Allemagne. J'affirme néanmoins que le Comité des régions ne saurait devenir un organe au même titre que le Parlement ou le Conseil des ministres. Il s'agit de le renforcer dans son rôle consultatif. Il y aurait là plusieurs choses à améliorer, y compris dans ses relations avec le Parlement et le Conseil des ministres.

Je ne vois cependant pas pourquoi nous aurions besoin d'une troisième chambre. Je crois que la structure de base des institutions est déjà en place. La légitimation directe des citoyens est présente à travers le Parlement européen, la légitimation indirecte existe à travers le Conseil des ministres. Nous devrions renforcer les institutions existantes et ne pas inventer sans cesse de nouvelles institutions.

Le fédéralisme est une sorte d'offre en matière de subsidiarité, c'est peut-être même un synonyme de la subsidiarité. Dans ce sens, la Fédération européenne n'est évidemment pas un super-État, mais plutôt une formule apte à mener une politique plus fructueuse, pourvue de son autorité propre ainsi que d'une légitimation propre. Je crois qu'au fur et à mesure, il deviendra évident que le fédéralisme européen représente le modèle adéquat pour tendre simultanément vers la diversité et l'unité. Lorsque je vois que ces thèmes sont discutés de manière très objective en Finlande, que même en Grande-Bretagne le sujet n'est plus tabou et qu'en France certaines forces politiques n'hésitent pas à continuer de s'engager pour le fédéralisme en Europe tout en gagnant des voix, alors j'ai effectivement l'espoir que dans quelques années, le fédéralisme européen ne fera plus figure d'épouvantail et que le consensus en faveur de ce modèle va s'étendre.

La méthode de la Conférence intergouvernementale classique appartient au passé. C'était déjà le cas à Amsterdam ; Nice n'a fait que le confirmer. Je ne crois pas que les gouvernements veulent nous faire subir cela une nouvelle fois. Nous espérons qu'à Laeken un consensus pourra se dégager en faveur de la participation équitable des parlements. Du point de vue des fédéralistes, je préférerais même une assemblée constituante, mais il s'agit peut-être d'un objectif pour l'étape suivante. En tout cas, un consensus sur les droits fondamentaux offrirait la possibilité de porter le dialogue à l'extérieur, d'assurer la transparence des discussions et d'engendrer un résultat cohérent au travers de la procédure parlementaire.

J'ai toujours expliqué la différence de méthode entre la Conférence intergouvernementale et la Convention au moyen de l'article 1 de la Charte des droits fondamentaux. Le Président Roman Herzog a présenté les sept premiers Droits

heeft u hier bedenkingen of opmerkingen bij?' Er kwam een reactie van de vertegenwoordiger van Spanje, die zei: 'Mijnheer de voorzitter, in onze grondwet staat "De eer van de mens is onaantastbaar". Dat moet zijn: "De eer van de mens is onaantastbaar."' Bij een volgende zitting kwam er een voorstel. Artikel 1 luidde dan als volgt: 'De waardigheid en de eer van de mens zijn onaantastbaar.' Toen volgde een debat over het feit dat de eer toch deel uitmaakt van de waardigheid en uiteindelijk werd duidelijk dat Spanje alleen stond. Spanje was volledig geïsoleerd en opdat we hadden kunnen stemmen heeft Spanje de tekst goedgekeurd, zodat de tekst als volgt luidde: 'De waardigheid van de mens is onaantastbaar.'

Het is duidelijk dat bij een regeringsconferentie dit punt van artikel 1 tot de laatste dag een twistpunt zou zijn gebleven – dit punt is immers opgenomen in de Spaanse grondwet – en het is zeer waarschijnlijk dat men op het laatste moment een compromis had moeten vinden en de eer had moeten worden opgegeven ten gunste van een ander voordeel, dat we kennen. Wij hebben steeds gezegd dat de regeringsconferentie al bij artikel 1 van het charter zou zijn gestrand. Het convent was in staat om in een tijdsspanne van negen maanden een akkoord te vinden over 54 artikelen. Daarom ben ik van mening, dames en heren, dat democratisering en federalisering de twee sleutelbegrippen zijn om de Europese eenmaking te bespoedigen. Hartelijk dank voor uw aandacht!

De heer Jean-Victor Louis. – Ik dank u, mijnheer Leinen, dat u er ons attent op maakt dat van de huidige communautaire constructie tot het opstellen van een federale grondwet, de weg niet eens zo lang meer is. Wij hebben ook met belangstelling geluisterd naar uw ervaring aangaande de werking van de conventie.

Wij gaan nu luisteren naar drie bijdragen: die van de heer Jean-Luc Dehaene, minister van Staat en gewezen eerste minister. Sinds vanmorgen weten wij dat hij deel uitmaakt van de groep van wijzen die het Belgische voorzitterschap zal bijstaan in de voorbereiding van de top van Laken. Daarna zal het de beurt zijn aan de heer Willy De Clercq, minister van Staat en lid van het Europees Parlement, en ten slotte aan de heer Fernand Herman, gewezen minister en gewezen lid van het Europees Parlement.

De heer Jean-Luc Dehaene, minister van Staat. – Iedereen wordt zich ervan bewust dat het uitgebreide Europa anders zal zijn dan het Europa dat we tot nu toe hebben gekend.

Na het einde van de Koude Oorlog was het de wens van de Centraal-Europese landen deel uit te maken van de Europese integratie. Deze wens werd al vlug vertaald in uitbreidingsonderhandelingen. Er was immers geen alternatief. Het gevaar bestaat echter dat we deze uitbreiding al gauw als de vorige uitbreidingen gaan beschouwen. Dat is om verschillende redenen niet het geval.

en affirmant que l'article 1 devait être : « La dignité de la personne humaine est inviolable ! » Une phrase à couler dans le bronze, il est vrai. Et il a demandé : « Mesdames et Messieurs, avez-vous des objections ou des remarques à ce sujet ? » Le représentant de l'Espagne a alors demandé la parole pour dire : « Monsieur le Président, dans notre constitution, il est écrit que « L'honneur de la personne humaine est inviolable. » Il faut donc choisir : « L'honneur de la personne humaine est inviolable. » Lors de la séance suivante, un projet fut présenté. L'article 1 disait alors : « La dignité et l'honneur de la personne humaine sont inviolables. » Il y eut alors une nouvelle discussion, d'où il ressortit que l'honneur faisait partie de la dignité. Au bout du compte, l'Espagne est apparue isolée. Son représentant était le seul à réclamer ce changement, et il a finalement donné son accord, alors que nous aurions parfaitement pu voter sur la question, pour que le texte soit : « La dignité de la personne humaine est inviolable. »

Lors des conférences intergouvernementales, comme ce texte figure dans la constitution espagnole, il est clair que ce point de l'article 1 serait demeuré sujet à controverse jusqu'au dernier jour et il aurait probablement fallu trouver une solution de dernière minute, où l'honneur aurait été abandonné en faveur d'une autre qualité que l'on connaît. Nous avons toujours dit que la conférence intergouvernementale n'aurait déjà pas permis d'aboutir à un accord en ce qui concerne l'article 1 de la Charte. Cependant, la Convention a été en mesure de s'accorder sur l'article 54 en l'espace de neuf mois. De ce fait, je crois, Mesdames et Messieurs, que la démocratisation et la fédéralisation sont les deux facteurs clés qui feront progresser l'unité européenne.

M. Jean-Victor Louis. – Je vous remercie, monsieur Leinen, de nous avoir rappelé que la construction communautaire, étant ce qu'elle est, il n'y a pas tellement de changements à y apporter pour aboutir à une Constitution fédérale. Nous vous sommes aussi reconnaissants de nous avoir fait part de votre expérience sur le fonctionnement de la convention.

Nous allons entendre trois interventions ; tout d'abord, celle de M. Jean-Luc Dehaene, ministre d'État et ancien premier ministre. Nous avons appris ce matin qu'il faisait partie du groupe des sages qui doivent accompagner la présidence belge dans la réflexion et dans la préparation du Sommet de Laeken. Ensuite, celle de M. Willy De Clercq, ministre d'État et membre du Parlement européen, qui s'exprimera avant M. Fernand Herman, ancien ministre et ancien membre du Parlement européen, qui clôturera les interventions de cet après-midi.

M. Jean-Luc Dehaene, ministre d'État. – Tout le monde se rend compte que l'Europe élargie sera différente de celle que nous avons connue jusqu'à présent.

Dès la fin de la guerre froide, les pays d'Europe centrale ont souhaité participer à l'intégration européenne. Ce souhait s'est rapidement concrétisé par des négociations visant à l'élargissement. Il n'y avait pas d'autre solution. Toutefois, il serait dangereux de considérer cet élargissement-ci de la même manière que les précédents.

Cette fois, l'Europe ne pourra se contenter d'élargir l'acquis

Bij deze uitbreiding zal de Unie niet zonder meer het *acquis communautaire* kunnen uitbreiden. Het landbouwbeleid, de structuurfondsen en de financiering zullen eerst grondig moeten worden herzien. Bij de vorige uitbreidingen was dat niet het geval.

Europa zal na de uitbreiding bovendien zeer heterogeen zijn en zich in een nieuwe wereld bevinden, gekenmerkt door de mondialisering en de informatiemaatschappij. Ik ben het dan ook eens met rector von der Gabletz dat de finaliteit van Europa in andere termen moet worden geformuleerd. De heer Delors had het over *une refondation de l'Europe*. Dat moet wel enigszins worden genuanceerd, want we kunnen geen tabula rasa maken. Dat Europa vorm geven is een van de uitdagingen waarvoor we staan.

Tony Blair zei in Warschau dat de hoofddoelstelling van Europa niet langer is te zorgen voor vrede in Europa – die vrede is intussen bereikt –, maar wel *la puissance européenne* vorm te geven, zodat Europa zijn plaats krijgt in het multipolaire evenwicht dat de gemondialiseerde wereld zal moeten vinden. Welke rol wil Europa spelen in de uitbouw van de wereld van de eenentwintigste eeuw? In die termen moet de finaliteit van Europa worden geformuleerd. Er zal bijgevolg een accentverschuiving zijn van het economische naar het politieke. De tweede en de derde pijler van het Verdrag van Maastricht zullen wellicht de kern van het Europa van morgen worden.

Een debat voeren over de finaliteit van Europa kan nuttig zijn omdat het nieuwe wegen kan openen. We moeten er evenwel voor opletten niet te snel te vervallen in een Europese ideologie of een Europese etikettenoorlog.

Zo is het zinloos te discussiëren over de vraag of Europa op federale basis moet worden uitgebouwd. Als Europa op wereldvlak iets wil betekenen, zal het elementen van een federale structuur moeten opnemen. Het heeft echter evenmin zin te spreken van de “Verenigde Staten van Europa”, want dat roept onmiddellijk het beeld van de superstaat op. De terminologie kan misschien best wat wazig blijven. Belangrijk is dat Europa intern institutioneel sterk wordt uitgebouwd, zodat het als eenheid kan naar buiten treden.

Europa moet ook vooral politiek sterk worden uitgebouwd. Niet alleen in de derde pijler, maar ook in de tweede pijler moet op communautaire basis worden gewerkt.

Ik twijfel er wel aan of de toekomstige Europese Unie op alle domeinen dezelfde integratiegraad zal kunnen garanderen voor alle landen. Differentiëring is onvermijdelijk. Ik hou van het beeld van Saturnus, dat de heer Eyskens gebruikt: een kern waarrond de rest in concentrische cirkels draait, maar waarbij de kern openblijft voor iedereen.

Het huidige Verdrag is een vrij technisch verdrag, dat uitgaat van een economisch Europa. Daarom is het volgens mij zinvol te discussiëren over een basisverdrag, dat de politieke dimensie van de toekomstige Europese Unie benadrukt. In dat basisverdrag moet het charter van de grondrechten worden geïntegreerd. Uit het huidige verdrag moeten dan weer die elementen worden gelicht die niet in een basisverdrag thuishoren, maar in toepassingsverdragen. Het rapport van het Robert Schuman Centre is een goede basis om deze

communautaire. La politique agricole, les fonds structurels et le financement devront d'abord être revus en profondeur. Ce ne fut pas le cas lors des élargissements précédents.

Après l'élargissement, l'Europe sera aussi très hétérogène et se trouvera dans un autre monde, caractérisé par la mondialisation et la société de l'information. Je suis d'accord avec M. von der Gabletz pour dire qu'il faut formuler les finalités de l'Europe en d'autres termes. M. Delors parlait de refondation de l'Europe. Il faut toutefois nuancer quelque peu l'expression car nous ne pouvons faire table rase du passé. Donner forme à cette Europe est l'un des défis auxquels nous sommes confrontés.

Tony Blair a déclaré à Varsovie que l'objectif principal de l'Europe n'est plus d'assurer la paix, puisque ce but est atteint, mais bien de donner forme à la puissance européenne de manière à ce que l'Europe ait sa place dans l'équilibre multipolaire que le monde mondialisé va devoir trouver. Quel rôle l'Europe veut-elle jouer dans la construction du monde du 21^{ème} siècle ? C'est dans ces termes qu'il faut formuler les finalités de l'Europe. Il faudra donc un glissement d'accent de l'économique vers le politique. Les deuxième et troisième piliers du Traité de Maastricht deviendront le noyau de l'Europe de demain.

Mener un débat sur les finalités de l'Europe est utile car il peut nous permettre d'ouvrir de nouvelles voies. Nous devons cependant éviter d'en arriver trop vite à une idéologie européenne ou à une « guerre d'étiquette européenne ».

Cela n'a pas de sens de débattre sur la question de savoir si l'Europe doit se construire sur une base fédérale. Si l'Europe veut avoir un poids à l'échelle mondiale, elle devra reprendre certains éléments d'une structure fédérale. Mais cela a tout aussi peu de sens de parler des « États-Unis d'Europe » car cette expression évoque immédiatement l'image de la superpuissance. Mieux vaut s'en tenir à une terminologie assez vague. Ce qui importe, c'est que la structure institutionnelle interne de l'Europe soit solide, de sorte qu'elle puisse se présenter à l'extérieur comme un tout.

Il faut surtout construire fortement une Europe politique. Il faut travailler sur une base communautaire, non seulement dans le troisième pilier mais aussi dans le deuxième pilier.

Je me demande parfois si la future Union européenne pourra garantir le même niveau d'intégration à tous les pays. La différenciation est inévitable. J'aime bien l'image de Saturne évoquée par M. Eyskens : un noyau autour duquel le reste tourne en cercles concentriques mais qui reste ouvert à tous.

Le traité actuel est assez technique et part d'une Europe économique. C'est pourquoi je crois utile de débattre d'un traité de base qui mette l'accent sur la dimension politique de l'Europe. Il faut y intégrer la Charte des droits fondamentaux et il faut aussi ôter du traité actuel les éléments qui n'ont pas leur place dans un traité de base mais bien dans des traités d'application. Le rapport du Centre Robert Schuman est une bonne base pour distinguer ces éléments. Pour que l'approche communautaire soit plus claire, il conviendra d'effacer progressivement la structure en piliers. Ce processus sera long. Nous devons inévitablement faire face à des crises. Mais Monnet n'a-t-il pas dit que l'Europe a

elementen te onderscheiden. Om de communautaire aanpak op het geheel veel duidelijker aan te geven zal de pijlerstructuur geleidelijk aan moeten worden weggewerkt. Het zal een langdurig proces worden. Ongetwijfeld zullen we hierbij geconfronteerd worden met crisissen. Maar was het niet Monnet die zei dat Europa dankzij crisissen vooruit is gegaan.

We moeten lessen trekken uit de topbijeenkomsten van Amsterdam en Nice, waar de formele intergouvernementele conferentie eigenlijk veel te vroeg gekomen is. Op het ogenblik dat een intergouvernementele conferentie begint, moet het al duidelijk zijn waar men naar toe wilt. Zo'n conferentie moet grondig in een minder stringent kader worden voorbereid. Al vraag ik me wel af of een conventie hiervoor de goede methode is. Bij het charter voor de fundamentele rechten was de conventie succesrijk, maar er werd maar resultaat bereikt omdat er geen ruimte was voor creativiteit. Er was een duidelijke opdracht: de bestaande rechten codificeren. Had men de algemene opdracht gegeven om een modern charter van basisrechten uit te werken, dan was het niet eens tot een conventie gekomen.

De grote uitdaging voor de Verklaring van Laken zal zijn de agenda voldoende breed te definiëren, een stuk oriëntering te geven en een goede werkmethode naar voren te schuiven die het mogelijk maakt het nieuwe Europa, niet dat van na 1945, maar wel dat van na de Koude Oorlog, uit te bouwen.
(Applaus)

De heer Jean-Victor Louis. – *Zoals gewoonlijk was uw betoog een mengeling van pragmatisme en idealisme. U kiest resoluut voor een politieke discussie. Misschien onderschat u enigszins de dynamiek die uit een conventie kan voortvloeien.*

Ik denk dat men in Amsterdam alleen de krijtlijnen van de werkzaamheden van de conventie zal kunnen trekken, maar niet alle punten zal kunnen opsommen waarmee ze zich moet bezighouden. Anders wordt het debat met de nationale parlementen, het Europees Parlement en de burgermaatschappij al op voorhand te zeer ingeperkt. Er zal een delicaat evenwicht moeten worden gevonden tussen de duidelijke richtsnoeren die in Laken moeten worden vastgesteld en het proces dat door de conventie op gang zal worden gebracht. De conventie zal een aantal voorstellen doen, maar zal over voldoende manoeuvreerruimte moeten beschikken en een eigen dynamiek moeten ontwikkelen.

De heer Willy De Clercq, lid van het Europees parlement, minister van Staat. – In de eerste plaats wil ik de Senaat, in het bijzonder de voorzitter, oprecht feliciteren met zijn initiatief om de discussies over de Europese problematiek op gang te brengen. Dit initiatief, dat er maar een is in een rij van colloquia waarvan er al enkele zijn gepasseerd en andere nog zullen volgen, ligt helemaal in de lijn van de rol van reflectiekamer die de Senaat thans heeft.

Ik ben bijzonder gelukkig met dit debat over de Europese finaliteit. Jaren heerste hierover een taboe: uit voorzichtigheid, uit angst of uit gebrek aan visie vonden velen het goed om niet te discussiëren over de toekomst van Europa. Vandaag kunnen we daar gelukkig weer openlijk over spreken, onder meer omdat een aantal Europese politieke leiders daartoe een bijdrage hebben geleverd. Ik denk aan

progressé grâce à des crises ?

Nous devons tirer les leçons des sommets d'Amsterdam et de Nice, où la conférence intergouvernementale est arrivée beaucoup trop tôt. Quand une conférence intergouvernementale débute, il faut déjà savoir où on veut aller. Ce genre de conférence doit être préparé à fond dans un cadre moins rigide. Je me demande malgré tout si la convention est la bonne méthode. Elle a porté ses fruits pour l'élaboration de la Charte des droits fondamentaux mais c'est dû au fait qu'il n'y avait pas place pour la créativité. La mission était claire : il fallait codifier les droits existants. Si on avait donné pour mission générale d'élaborer une charte moderne des droits fondamentaux, on n'en serait même pas arrivé à une convention.

Le grand défi de la Déclaration de Laeken sera de définir l'agenda de manière assez large, de donner certaines orientations et de proposer une bonne méthode de travail qui permette de construire l'Europe nouvelle, non pas celle d'après 1945 mais bien celle de l'après guerre froide.

(Applaudissements)

M. Jean-Victor Louis. – Comme d'habitude, votre exposé était un mélange de pragmatisme et d'idéalisme. Vous vous êtes prononcé de manière décisive en faveur d'une discussion politique. Vous avez peut-être minimisé la dynamique qui peut naître d'une convention.

Je crois qu'il sera impossible, à Amsterdam, de faire autre chose que de déterminer les orientations du travail de la convention. On ne pourra pas lui dicter tous les points dont elle devra s'occuper. Si tel était le cas, le débat avec les parlements nationaux, le Parlement européen et la société civile serait trop contraint dans des limites préétablies. Un équilibre très délicat devra être trouvé entre les orientations fermes à dégager à Laeken et le début d'un processus qui serait amorcé par la convention. Celle-ci fera ses propositions mais devra disposer d'une certaine marge de manoeuvre et d'une dynamique propre.

M. Willy De Clercq, membre du Parlement européen, ministre d'État. – *Je souhaite tout d'abord féliciter le président du Sénat d'avoir pris l'initiative d'organiser cette série de débats sur la question européenne, initiative qui cadre bien avec le rôle de chambre de réflexion du Sénat.*

Je suis heureux que nous parlions des finalités de l'Europe car pendant des années, ce fut là un sujet tabou. Par prudence, par crainte ou par manque de vision, nombreux furent ceux qui estimaient qu'il valait mieux ne pas discuter de l'avenir de l'Europe. Aujourd'hui, nous pouvons heureusement en parler de manière plus ouverte, notamment parce que certains leaders européens se sont exprimés à ce sujet. Je pense à MM. Fischler, Schröder, Jospin et Chirac.

Le manque de vision communautaire sur l'avenir de l'Europe

Fischler, Schröder, Jospin, Chirac en onze huidige premier.

In Nice is andermaal het schromelijk gebrek aan gemeenschappelijke visie over de toekomst van Europa duidelijk geworden. Was Nice wel een Europese top of niet veeleer een Europese flop? Na Maastricht en Amsterdam heeft Nice voor de derde keer geen voldoening geschonken, geen echte hulp gebracht om de werking en de besluitvorming van de Europese Unie meer democratisch, meer doorzichtig, meer transparant, meer begrijpelijk en vooral meer doeltreffend te maken. Het ontbreekt ons vandaag aan een gemeenschappelijke visie over hoe de Europese Unie van de toekomst er moet uitzien, hoe de instellingen moeten functioneren, welke bevoegdheden Europa op zich moet nemen.

Die vragen brengen ons direct bij het democratisch deficit, waarover zo veel wordt gesproken, maar waarvoor zo weinig wordt gedaan, en bij de betrokkenheid van de burger. De vraag is nochtans eenvoudig: hoe willen we een product verkopen of promoten, indien we zelf er niet in slagen te zeggen wat dit product eigenlijk is, indien we zelf niet in staat zijn om op een eenvoudige en duidelijke manier te definiëren wat we aan de burger willen verkopen. Welk Europa willen wij?

In de door iedereen, althans in woorden, aanvaarde grensoverschrijdende samenwerking tussen soevereine staten, kunnen we verschillende gradaties onderscheiden, gaande van een puur intergouvernementeel overleg, over een loutere vrijhandelszone zonder politieke weerslag, een confederatie met een beperkt hoger Europees gezag, een federaal geïnspireerd Europa met eigen instellingen en bevoegdheden gestoeld op een soort Verenigde Staten van Europa, hier zo briljant verwoord door Jo Leinen, tot zelfs een Europese superstaat, waarin de lidstaten nog enkel de uitvoerders zijn van wat op Europees niveau wordt beslist.

De keuze ligt ergens in het midden. Uitgaande van de huidige realiteit lijkt het federalisme in een Europese Unie van lidstaten mij wellicht het meest denkbaar, het meest realistisch, het meest doeltreffend. Gezien het supranationaal karakter van de huidige Europese Unie, waarbij de lidstaten vrijwillig een deel van hun soevereiniteit hebben afgestaan, moeten we toch toegeven – wat mij betreft met genoegen – dat we nu reeds ver van een puur intergouvernementeel samenwerkingsverband staan.

Of we daarover een duidelijke uitspraak moeten hebben of integendeel een meer wazige formulering moeten aanhouden, dat laat ik voorlopig in het midden. Wel moeten we de feiten onder ogen durven zien: de lidstaten hebben op economisch en financieel vlak en nu ook, dankzij de Economische en Monetaire Unie en de Europese Centrale bank, met als kroonstuk de euro, op monetair vlak een groot deel van hun bevoegdheden overgedragen aan het supranationaal gezag. We moeten inzien dat in feite de Europese lidstaten vooral hun soeverein gezag hebben behouden op politiek vlak en inzake defensie. Maar ook dat wordt, mijn inziens terecht, meer en meer in twijfel getrokken, zij het voorlopig nog zonder veel resultaat.

In dat opzicht zijn op korte termijn ook andere hervormingen dringend noodzakelijk: een duidelijke bevoegdheidsverdeling

est à nouveau apparu clairement à Nice. Après Amsterdam et Maastricht, Nice s'est à nouveau avéré insatisfaisant : il n'a pas permis de rendre le fonctionnement et le processus décisionnel de l'Union européenne plus démocratiques, plus transparents, plus compréhensibles ni surtout plus efficaces. Il nous manque une vision européenne commune quant à l'avenir de l'Europe, à ses institutions et à ses compétences.

Ces questions nous conduisent directement à celles du déficit démocratique et de l'implication du citoyen. On en parle beaucoup mais on ne fait rien. La question est pourtant simple : comment pourrions nous vendre et promouvoir un produit que nous avons nous-mêmes du mal à définir et que nous ne pouvons présenter au citoyen de façon simple et claire ? Quelle Europe voulons-nous ?

Nous pouvons distinguer différents degrés de cette coopération transfrontalière entre États souverains : la concertation purement intergouvernementale sur une zone de libre-échange sans impact politique, la confédération avec une autorité supérieure européenne et l'Europe d'inspiration fédérale avec ses propres institutions et compétences, bien présentée ici par Jo Leinen, voire une sorte de « super-État » où les États membres se bornent à appliquer ce qui est décidé au niveau européen.

Partant de la réalité actuelle, le fédéralisme dans une Union européenne d'États membres me paraît sans doute le choix le plus réaliste et le plus efficace. Compte tenu du caractère supranational de l'Union actuelle, où les États membres ont volontairement cédé une partie de leur souveraineté, il faut reconnaître, et je le fais avec plaisir, que nous sommes déjà loin d'un lien purement intergouvernemental.

Je ne sais pas si nous devons nous exprimer clairement à ce sujet ou s'il est préférable de nous en tenir à une formulation plus vague. Nous devons toutefois oser voir les faits en face : les États membres ont transféré une grande partie de leurs compétences à l'autorité supranationale, tant au plan économique que financier et désormais, grâce à l'Union économique et monétaire et à la Banque centrale européenne, au plan monétaire également, avec l'euro comme cerise sur le gâteau. En fait, nous devons comprendre que les États membres européens ont surtout maintenu leur souveraineté en matière de politique et de défense, mais cela aussi est de plus en plus souvent contesté, avec raison à mon sens, même si cette soustestation n'a pas encore donné beaucoup de résultats.

À cet égard, il est urgent de mener d'autres réformes : une répartition claire des compétences entre l'Union européenne et les États membres, une concentration sur les tâches principales en renonçant à toutes celles que les États membres ou les régions sont mieux à même d'exécuter. Il est dès lors nécessaire de renforcer l'Union dans les domaines transfrontaliers, tels l'achèvement du marché intérieur, la politique environnementale, économique et monétaire, la lutte contre la criminalité internationale, une politique d'asile et d'immigration commune ainsi qu'une politique étrangère et de sécurité commune.

Il y a par ailleurs des domaines où le rôle de l'Europe pourrait diminuer. Il ne me semble pas souhaitable de privilégier le rôle de l'Europe dans la libéralisation de la

tussen Europese Unie en lidstaten, ons concentreren op de kerntaken van de Unie en tegelijk afstand doen van alle zaken die beter door de lidstaten of door de regio's zelf kunnen worden uitgevoerd. In dat opzicht is een sterkere Unie nodig op grensoverschrijdende domeinen, zoals de voltooiing van de interne markt, het milieubeleid, het economisch en monetair beleid, de strijd tegen de internationale criminaliteit samen met een gemeenschappelijk asiel- en immigratiebeleid en tevens een gezamenlijk buitenlands en veiligheidsbeleid. Daar is meer Europa nodig.

Aan de andere kant zijn er domeinen waarin de Europese rol wellicht kan worden verminderd. De liberalisering van het landbouwbeleid, het vereenvoudigen van de structuur- en cohesiefondsen, het politiek beleid in toeristische, culturele en familiale materies, om niet te spreken over de samenstelling van de camembert, lijken mij niet bij voorkeur een Europese opdracht te zijn.

Samengevat denk ik dat we moeten streven naar een Europese Unie die zich concentreert op de kerntaken, die doeltreffend is, naar een Europese Unie met een afgeslankte, maar toch nog sterke centrale administratie. In één woord, we moeten streven naar een ruimer, afgeslankt en sterk Europa. Europa moet niet alles willen doen, niet te veel willen doen, Europa moet goed doen wat het moet doen. Doeltreffendheid zal de credibiliteit verhogen en daar heeft het Europees project veel behoefte aan.

Ook verschillende andere vragen, voortspuitend uit de tijdsevolutie, komen op ons af. Ook zij zullen de finaliteit van de Europese Unie mee bepalen. In die zin is het goed dat het Belgisch voorzitterschap een ruimere agenda wil voor de verklaring van Laken dan de vier punten die tot nu toe werden gekozen. Ik denk aan een duidelijke bevoegdheidsverdeling tussen Europese Unie en lidstaten zonder echter de dynamiek zelf van de Europese integratie in de weg te staan.

Als we een code maken van de bevoegdheden van Europa, maar we laten niet de flexibiliteit om die in een of andere zin aan te passen aan een veranderende wereld, als we de *Kompetenzordnung* zodanig vastleggen dat we telkens een nieuw en unaniem vereisend verdrag nodig hebben, dan bewijzen we de Europese integratie geen goede dienst.

Een ander discussiepunt betreft de opportuniteit of de noodzaak van een Europese grondwet gebaseerd op de huidige verdragen. We hebben daar lang in een grote bocht omheen gelopen, maar we kunnen niet blijven in het wazige een houding bepalen.

De rol en de bevoegdheid van de zogenaamde constitutionele regio's is eveneens een probleem. Meer en meer voltrekt zich in de verschillende lidstaten een proces van regionalisering. België is daar een typisch voorbeeld van. Hoe vangen we dat op in een ruimere Europese context? Hoe betrekken we de constitutionele regio's bij de Europese besluitvorming? Wat met de regio's die dat statuut niet hebben?

De versterkte rol van het Europees Parlement en de versterkte samenwerking met de nationale parlementen als middel om de legitimiteit en de betrokkenheid van de Europese burgers te vergroten; het belang van het Europees burgerschap – een immense verworvenheid waar zo weinig over wordt

politique agricole, la simplification des fonds structurels et de cohésion, la politique touristique, culturelle et familiale, sans parler de la composition du camembert.

En résumé, je pense que nous devons tendre vers une Union européenne qui se concentre sur les tâches principales, soit efficace et dont l'administration centrale soit moins pléthorique tout en restant puissante. En un mot, nous devons nous diriger vers une Europe forte, plus large et moins lourde. L'Europe ne doit pas vouloir tout faire ni trop faire mais elle doit assurer convenablement ses missions. L'efficacité augmentera sa crédibilité. C'est précisément ce dont le projet européen a besoin.

L'évolution nous confrontera à plusieurs autres questions qui contribueront à déterminer la finalité de l'Union européenne. Dans ce sens, il est bon que la présidence belge veuille imposer pour la déclaration de Laeken un agenda qui dépasse les quatre points choisis. Je pense à une répartition claire des compétences entre l'Union européenne et les États membres, sans toutefois entraver la dynamique même de l'intégration européenne.

*Si nous établissons un code des compétences européennes sans lui laisser la latitude de s'adapter dans un sens comme dans l'autre à un monde changeant, si nous fixons la *Kompetenzordnung* de telle manière qu'un traité doive chaque fois être voté à l'unanimité, nous ne rendrons pas service à l'intégration européenne.*

Un autre point de la discussion concerne l'opportunité ou la nécessité d'une constitution basée sur les traités actuels. Nous avons longtemps contourné ce problème mais nous ne pouvons continuer à nous complaire dans une attitude floue.

Le rôle et les compétences des régions constitutionnelles sont un autre problème. De plus en plus d'États membres connaissent un processus de régionalisation. La Belgique en est un exemple typique. Comment intégrer cela dans un contexte européen plus vaste ? Comment impliquer les régions constitutionnelles dans le processus décisionnel européen ? Quelle attitude devons-nous adopter à l'égard des régions qui ne disposent pas de ce statut ?

Le renforcement du rôle du Parlement européen et de la coopération avec les parlements nationaux en vue d'augmenter la légitimité et l'implication des citoyens européens, l'importance de la citoyenneté européenne – un acquis immense dont on parle si peu et qui ne remplace pas mais complète la citoyenneté nationale –, l'information du citoyen et la communication avec lui, les droits civiques européens, l'accès à la Cour européenne de justice, le régime linguistique de l'Union européenne, tous ces thèmes sont en relation directe avec la question de l'opportunité d'une constitution européenne.

Le rôle et l'organisation des partis politiques européens sont également liés à cette question. Un projet d'ordonnance vient d'ébaucher un statut commun et un financement transparent.

Une autre question concerne les frontières européennes. L'Europe doit-elle s'étendre jusqu'à la Mer de Sibérie ou des raisons politiques, géographiques, voire éthiques, nous incitent-elles à rester plus modestes ?

gesproken en die niet in de plaats maar ter aanvulling van het eigen burgerschap komt –, de enorme informatie voor en communicatie met de burger; Europese afdwingbare burgerrechten, de toegang tot het Europees Hof van Justitie; het taalregime in de Europese Unie, dat allemaal houdt direct verband met de vraag naar de opportuniteit van een Europese grondwet.

Ook nauw verbonden daarmee is de rol en de organisatie van de Europese politieke partijen, waarvoor thans, dankzij een ontwerpverordening, voor het eerst een aanzet is gegeven tot een gemeenschappelijk statuut en tot de transparante financiering.

Een andere vraag is waar we de grenzen van Europa leggen. Gaan we naar een Europa tot aan de Siberische Zee of beperken we ons om politieke, geografische, culturele of zelfs ethische redenen tot dichterbij huis?

Wat met een Europa met verschillende snelheden, met de versterkte samenwerking tussen sommige lidstaten? We hebben dat principe wel goedgekeurd, maar hoe zal dat in de toekomst werken? In hoeverre kunnen we dat blijven aanvaarden? In welke omstandigheden, in welke mate kan het een positieve bijdrage leveren aan een nadere Europese integratie in het algemeen?

Kortom, de weg naar de toekomst van Europa is geplaveid met vele vraagtekens en problemen, waarvoor het antwoord zeker niet simpel en misschien zelfs meervoudig is. Voor politici volstaat het echter niet vragen te stellen. Ze moeten vooral met antwoorden voor de dag komen.

Bij het zoeken naar de juiste antwoorden kunnen politici zich niet beperken tot het bewandelen van platgelopen paden. Ze moeten de politieke moed hebben om, indien nodig, ook eens andere richtingen in te slaan. Een mogelijke leidraad, die ik in ieder geval probeer te volgen, is dat we ernaar moeten streven om de werking en de besluitvorming van de Europese Unie meer democratisch, meer doorzichtig, meer transparant, meer begrijpelijk en vooral meer doeltreffend te maken.

De leidraad moet zijn: aan de bevolking de meerwaarde van de Europese Unie aantonen. Ik ben helemaal niet overtuigd dat dit tot nu toe op een afdoende, laat staan succesvolle manier gebeurt. *Europe for what? Europe why?* Wat heb ik, Jan-met-de-pet, aan het Europese integratieproces?

We moeten ook aantonen en bewijzen dat er geen geldig alternatief is. Om het met de woorden te zeggen die ik hier vandaag heb gehoord: *founding Europe en give good reasons for Europe*. Als we dat doen, zal het, ondanks de moeilijkheden, de politieke hinderpalen en de nationale belangen, een stuk gemakkelijker zijn om de finaliteit van Europa te bepalen. Want dan zullen de burgers aan onze zijde staan. Zonder hen zullen we nooit een echt Europa tot stand brengen. (*Applaus*)

De heer Fernand Herman, gewezen minister en gewezen lid van het Europees parlement. – *Ik zou enkele opmerkingen willen maken over de drie punten die vanochtend aan bod gekomen zijn. Waarom Europa maken? Hoe? Hoe een verruiming te verwezenlijken die overeenstemt met haar doelstellingen?*

Qu'en est-il d'une Europe à plusieurs vitesses, avec coopération renforcée entre certains États membres ? Nous avons approuvé ce principe, mais comment fonctionnera-t-il ? Dans quelle mesure restera-t-il acceptable ? Sous quelles conditions et dans quelle mesure peut-il apporter une contribution positive à la poursuite de l'intégration européenne en général ?

Bref, le chemin de l'avenir de l'Europe est pavé de nombreuses questions et de nombreux problèmes. Les réponses ne sont pas simples. Elles sont d'ailleurs peut-être plurielles. Les hommes politiques ne doivent toutefois pas se contenter de poser les questions, ils doivent surtout proposer des réponses.

En cherchant les bonnes réponses, les politiques ne peuvent se limiter à enfoncer des portes ouvertes. Ils doivent avoir le courage politique de prendre d'autres directions lorsque c'est nécessaire. Une des lignes de conduite que j'essaie de respecter est que nous devons nous efforcer de rendre le fonctionnement de l'Union européenne plus démocratique, plus transparent, plus compréhensible et surtout plus efficace.

Le fil conducteur doit être : montrer à la population la plus-value qu'apporte l'Union européenne. Je ne suis pas convaincu que ce soit fait de manière convaincante et fructueuse actuellement.

Nous devons prouver également qu'il n'existe pas de solution de rechange valable. Si nous y parvenons, il sera plus aisé, malgré les difficultés, les obstacles politiques et les intérêts nationaux, de définir la finalité de l'Europe car les citoyens seront de notre côté. Sans eux, nous ne construirons jamais une véritable Europe. (Applaudissements)

M. Fernand Herman, ancien ministre et ancien membre du Parlement européen. – Je voudrais émettre des remarques sur les trois points qui nous ont retenus ce matin. Pourquoi faire l'Europe ? Comment la faire ? Comment réaliser un élargissement compatible avec ses objectifs ?

Il est vrai que tout ce qui a justifié l'Europe, aux yeux de

Wat destijds aan de basis lag van de oprichting van Europa, behoort nu volgens de publieke opinie tot het verleden: vrede, democratie, vrijheid, een relatief economisch welzijn, al die doelstellingen zijn verwezenlijkt. In een democratie hebben velen geen belangstelling meer voor een doelstelling zodra die gerealiseerd is. We moeten dus een andere verantwoording vinden.

Door de mondialisering hebben de staten als maar minder middelen om tegemoet te komen aan de verwachtingen van de burgers. Dat is nu net het fundamentele punt. De ontologische legitimiteit ligt aan de basis van de moderne staat die de plaats heeft ingenomen van de feodale structuur en van de prinsdommen van het oude regime. De evolutie op economisch, technologisch en wetenschappelijk gebied had tot gevolg dat de staat de verwachtingen van de burgers beter kon inlossen. Dat is nu niet meer het geval. Op dezelfde basis komt er nu iets anders om tegemoet te komen aan de behoeften van de burgers inzake voedselveiligheid, veiligheid in het algemeen, milieubescherming, monetaire stabiliteit. Daarvoor is een Europese constructie nodig. Dat blijkt uit tal van voorbeelden.

In Europa hebben vliegtuigen gemiddeld een vertraging van 25 tot 30 minuten. In de Verenigde Staten daarentegen, waar het luchtverkeer 2,5 maal drukker is en driemaal minder kost dan bij ons, ligt dat gemiddelde heel wat lager. Dat komt omdat wij het beginsel van de nationale soevereiniteit van het luchtruim hebben behouden. Wij hebben dan ook vijftien systemen om het luchtverkeer te regelen, waarvan de meeste niet eens op elkaar zijn afgestemd. Bij ons wordt vandaag nog telefonisch gemeld dat een vliegtuig met vertraging zal aankomen. In de Verenigde Staten beschikt men over geïntegreerde systemen die bovendien compatibel zijn.

Bij de verdeling van de hertzgolven is Europa uit de boot gevallen omdat in Genève de lidstaten in verspreide orde zijn opgetreden. De Verenigde Staten hebben toen hun slag thuis gehaald.

Hier moet ik echter niemand overtuigen. Toch zijn dit zaken waarop we de burgers moeten wijzen. De staten zullen dat niet doen, want dan geven ze toe dat ze het zelf niet meer aan kunnen.

Er is dus een groot contrast tussen de ambities van de staten en de middelen die ze daaraan willen besteden. We willen een groot verruimd Europa, maar in Berlijn waren we niet bereid om daarvoor te betalen!

In Lissabon hebben we gezegd dat we de grootste wereldmacht willen worden op het gebied van de nieuwe technologieën. Een dag later blokkeren we echter de enkele bescheiden pogingen tot oprichting van een Europese autoriteit voor de reglementering en de controle van de telecommunicatie. De vijftien nationale telecom-monopolies zijn gedereguleerd, maar er is geen systeem ingevoerd om ze te controleren. We hopen nog steeds, dat de vijftien lidstaten de aanbevelingen van de Commissie spontaan zullen volgen.

Zo werkt dat echter niet.

In het enige gebied waar we een voorsprong hadden op de Verenigde Staten, namelijk de mobiele communicatienetwerken, hebben we onze kansen op een

l'opinion publique, appartient désormais au passé : la paix, la démocratie, la liberté, la prospérité économique relative sont des objectifs atteints. En démocratie, dès qu'un objectif est atteint, il n'intéresse plus beaucoup de gens. Une des difficultés auxquelles nous devons faire face est qu'il faut trouver des justifications. Celles-ci ne manquent évidemment pas.

La mondialisation a en effet privé et prive chaque jour davantage les États des moyens qui sont à leur disposition pour rencontrer les aspirations des citoyens. Or, c'est cela le point fondamental. Ce que j'appellerais la légitimité ontologique est ce qui a fondé l'État, ce qui lui a permis de remplacer les féodalités, les principautés de l'ancien régime. L'État correspondait en effet mieux aux aspirations des citoyens, étant donné l'évolution économique, technologique et scientifique. Ce qui a justifié l'État est aujourd'hui en train de justifier autre chose que l'État. Celui-ci n'est en effet plus en mesure de rencontrer les besoins que les citoyens expriment régulièrement, que ce soit en matière de sécurité alimentaire, de sécurité tout court, de protection de l'environnement, de stabilité monétaire. Bref, la plupart des grandes aspirations actuelles des citoyens ne peuvent plus être satisfaites par les États. C'est là la justification fondamentale de la construction européenne et on peut le montrer au travers de détails extrêmement concrets.

Prenez le cas du contrôle du trafic aérien. En Europe, les avions ont, en moyenne, entre 25 et 30 minutes de retard alors qu'aux États-Unis, avec un trafic aérien 2,5 fois supérieur au nôtre et un coût trois fois moindre que le nôtre, les performances d'exactitude sont de loin supérieures. Pourquoi ? Parce que dans le domaine du trafic aérien, nous avons maintenu le principe de la souveraineté nationale sur l'espace aérien. Nous comptons donc quinze systèmes, dont la plupart ne sont pas compatibles entre eux, pour régler le trafic des avions, si bien que c'est par téléphone que l'on annonce encore aujourd'hui l'arrivée tardive d'un avion. Aux États-Unis, tout cela est intégré dans des systèmes compatibles. Ce n'est pas le cas chez nous.

Je pourrais citer dix exemples, notamment celui du partage des ondes hertziennes dans les télécommunications. Dans ce domaine, l'Europe a été complètement mise à nu parce qu'elle s'est présentée en ordre dispersé à Genève. Les États-Unis ont alors obtenu l'essentiel.

Je prêche ici des convaincus. Je ne vais pas vous démontrer quelle est la nécessité de faire l'Europe. Ce sont cependant des choses qu'il convient de rappeler aux citoyens et que les États ne rappellent pas parce que, s'ils le faisaient, ils admettraient qu'ils ne sont plus en mesure de fournir ces prestations.

On constate donc aujourd'hui l'extraordinaire contraste entre les ambitions que se donnent les États et les moyens qu'ils acceptent d'y consacrer. Nous voulons une grande Europe élargie mais, à Berlin, on ne consacre pas le moindre franc supplémentaire à l'élargissement. On veut l'élargissement mais on refuse de le payer !

À Lisbonne, nous avons affirmé que nous allions devenir la plus grande économie du monde dans le domaine des nouvelles technologies. Mais, le lendemain, nous bloquons les

vreselijke wijze verspild. De Europese Staten hebben de UMTS-licenties geveild, wat de telecommunicatiebedrijven 180 miljard euro heeft gekost. Die tegenslag komen ze niet meer te boven.

De Staten hebben ervan geprofiteerd, om er goedkoop weer bovenop te komen. Ze hebben lucht verkocht en er veel voor gevraagd. De ministers van Financiën hebben niet lang weerstaan aan die verleiding. Dankzij de GSM was er in 60 landen een Europese norm, tegen de Verenigde Staten in. Dit enorme voordeel zijn we verloren. De Commissie is na haar ontslag in ongenade gevallen. De kranten schrijven nu dat Europa de derde revolutie inzake mobiele telecommunicatienetwerken gemist heeft.

Europa maken: hoe? Vanochtend heeft de heer Koen Lenaerts ons verklaard dat de communautaire methode beter is dan de intergouvernementele. Voor ons is dat evident, voor de grote massa en voor de regering is het dat echter niet.

De communautaire methode moet echter wel goed functioneren. Ze is gebaseerd op de driehoek Commissie – Parlement – Raad.

Om haar rol te kunnen spelen moet een commissie zeer onafhankelijk en efficiënt zijn. Ik vind het jammer dat de drie sprekers van vanochtend, die daar een andere mening over hadden, nu niet meer aanwezig zijn. De Commissie mag niet al te uitgebreid zijn. Een commissie van 30 tot 35 leden zal nooit echt als een Europese regering kunnen functioneren.

Die drie sprekers van vanochtend gingen er van uit dat de Commissie, vóór ze een voorstel formuleert, zich ervan moet vergewissen dat wel degelijk met alle belangen rekening wordt gehouden. De Commissie heeft immers in alle landen een vertegenwoordiging en haar ambtenaren moeten haar correct kunnen inlichten over wat er in elk land gebeurt. Om ervoor te zorgen dat de nationale belangen niet de overhand krijgen zijn er ook nog COREPER, de Raad en het Parlement.

Het komt er niet zozeer op aan dat elk land in de Commissie vertegenwoordigd is. De Commissie moet immers het algemeen belang dienen. Commissarissen die hun land vertegenwoordigen, zullen zich verplicht voelen hun nationale belangen te dienen. Dat is echter niet hun rol. De legitimiteit van de Commissie hangt thans gelukkig niet meer af van de aanwijzing van commissarissen, maar van de vertrouwensstemming in het Parlement.

We hebben dus een machtige, zelfstandige en niet al te uitgebreide Commissie nodig.

Vanochtend is hier gezegd dat het Parlement niet beschouwd wordt als een instelling die alle burgers vertegenwoordigt. De verkiezingen wekken niet veel enthousiasme omdat ze samenvallen met de nationale verkiezingen.

Dat probleem kan worden verholpen door een Europees kiesstelsel te ontwikkelen waarbij de burgers op lijsten kunnen stemmen waarop ook buitenlandse kandidaten staan. Als een Belgische burger voor niet-Belgische Europese parlementsleden kan kiezen, en als de stemuitslag het beleid van de Commissie bepaalt – en misschien ook wel de keuze van haar voorzitter – dan heeft hij werkelijk een keuze en kunnen echte Europese partijen worden samengesteld, die

quelques timides tentatives visant à créer une autorité européenne de réglementation et de contrôle des télécommunications. On a dérégulé les quinze monopoles nationaux des télécoms mais on n'est pas parvenu à introduire un système pour les contrôler. On a espéré et on espère toujours que les quinze autorités nationales vont spontanément suivre les recommandations de la Commission..

Cela ne marche évidemment pas.

Dans le seul domaine où nous étions en avance sur les États-Unis, à savoir les télécommunications mobiles, nous avons gâché nos chances d'une manière épouvantable. En effet, les États européens ont mis aux enchères les licences UMTS, entraînant un coût de 180 milliards d'euros pour les sociétés de télécommunications, ce qui les a mises dans une dèche totale. Aujourd'hui, elles ne peuvent plus s'en sortir.

Les États en ont profité pour se remplumer à bon compte. Ils vendaient de l'air et le vendaient très cher. Les ministres des Finances n'ont pas résisté longtemps à ce type de tentation. L'avantage considérable que nous avons acquis sur les États-Unis grâce au GSM – norme européenne qui a fini par s'imposer à 60 pays, à cause de l'Europe, contre les États –, nous l'avons perdu. La Commission est tombée en disgrâce après sa démission. Ils ont adopté un profil très bas et ont laissé faire les choses. Aujourd'hui, on lit dans les journaux que l'Europe a raté la troisième révolution en matière de télécommunication mobile.

Deuxième remarque : comment ? Ce matin, de manière extrêmement pédagogique, M. Koen Lenaerts nous a expliqué la supériorité de la méthode communautaire par rapport à la méthode intergouvernementale. Cette démonstration est évidente pour nous, mais ne l'est pas pour le grand public et les gouvernements.

Ce n'est pas ici que je dois répéter cette démonstration. Encore faut-il que la méthode communautaire fonctionne bien. Elle est établie selon le fameux triangle Commission – Parlement – Conseil.

Pour jouer son rôle, une commission doit être très indépendante et efficace. Je regrette que les trois orateurs de ce matin qui m'ont contredit sur ce point ne soient pas présents pour entendre ma réponse, car j'estime qu'une commission pléthorique de 30 ou 35 commissaires ne pourra jamais jouer le rôle d'exécutif que l'on attend du gouvernement de l'Europe.

La raison invoquée par mes contradicteurs ce matin était la suivante : avant de formuler une proposition, la Commission doit s'assurer que l'on tient bien compte de tous les intérêts. D'abord, la Commission a une représentation dans tous les pays et ses fonctionnaires doivent pouvoir l'informer correctement de ce qui se passe dans chacun des pays. Ensuite, pour veiller à ce que les intérêts nationaux ne prédominent, il y a le COREPER, le Conseil et le Parlement.

Ne nous préoccupons pas trop de vouloir légitimer la Commission par le fait qu'elle est composée d'un représentant de chaque pays. La Commission doit représenter l'intérêt général. Si l'on nomme 20 ou 30 commissaires représentant chacun un pays, ils se sentiront obligés de défendre l'intérêt national. Or, ce n'est pas leur rôle, et la

geen weerspiegeling zijn van de nationale partijen. Het is op die wijze dat we het Parlement kunnen versterken.

Hoe zou een Raad van 25 of 30 ministers kunnen functioneren? En dan wil men er nog, zoals de heer Jospin voorstelt, de Europese regering van maken! Dat is absurd. Als steeds meer staten toetreden, zal de Raad van ministers uiteindelijk vastlopen. Dat is gebleken in Nice, toen de vertegenwoordigers van de kandidaat-landen waren uitgenodigd. Na drie uur wilden ze allen weg, want een rondetafelconferentie met 30 ministers is verschrikkelijk. Bovendien wordt op die wijze vrijwel niets bereikt. De Raad zal eraan moeten wennen om als een parlement te beraadslagen en bij stemming te beslissen in plaats van rondetafelgesprekken te organiseren.

De communautaire methode zal maar efficiënt zijn als de drie polen correct werken. Op dat punt ben ik het volkomen eens met de heren Dehaene, De Clercq en anderen.

Ik wil het nu hebben over de lessen die we uit het Congres van Nice moeten trekken. Wat in Göteborg gebeurd is, is buitengewoon. Het referendum is niet gunstig; men zal dus een ander organiseren!

Dat herinnert me aan de uitspraak van Bertold Brecht: het volk heeft slecht gestemd, laten we het volk vervangen. Dat is niet ernstig! Iedereen heeft toegegeven dat het Verdrag van Nice niet goed is, en nu zouden we willen dat de Ieren, die toch goede Europeanen zijn, het goedkeuren. Dat verdrag is zelfs zo slecht dat men het in 2004 wil corrigeren. De mensen zijn niet gek! Als dat verdrag niet goed is en in 2004 wordt aangepast, waarom moet het dan nu worden goedgekeurd? Ik lees in de kranten dat men verbaasd is dat de Ieren het verdrag niet hebben goedgekeurd. Mij zou het verbaasd hebben als ze dat wel hadden gedaan.

Het beginsel van de intergouvernementele conferenties moet wel degelijk worden aangepast. Alle goede verdragen zijn ontstaan buiten de intergouvernementele context. Het Verdrag van Rome is het resultaat van het comité-Spaak, de Europese Akte is het werk van het comité-D'Hooghe en het gedeelte van het Verdrag van Maastricht dat efficiënt is, hebben we te danken aan het comité-Delors. De regeringen hebben nooit enige vooruitgang mogelijk gemaakt. Hun rol bestaat erin goed te keuren, meer niet. Ministers verdedigen nationale belangen. Verwachten dat ze het algemeen belang dienen, is per definitie onmogelijk. Nice is daarvan het beste bewijs. De top van Nice werd georganiseerd om de uitbreiding voor te bereiden. Op die top werd over alles gesproken, behalve over de uitbreiding. Er werd gediscussieerd over de weging van de stemmen, over de verdeling van de zetels... Dat is toch ongelooflijk! En dan zou men willen dat het Verdrag van Nice enthousiast onthaald wordt. ...

Uit die mislukking moeten lessen worden getrokken. Er moet een project worden voorbereid door mensen die buiten het rechtstreekse politieke getouwtrek staan, wijzen of hooggeplaatsten, die ervaring en gezag hebben. Vervolgens moet dat project ter goedkeuring worden voorgelegd.

De intellectuele en juridische architectuur van de Gemeenschap steunt op een tweevoudige legitimiteit: die van

légitimité de la Commission ne découle plus aujourd'hui, heureusement, de la désignation qui est faite mais du vote de confiance du Parlement.

Il faut une Commission qui soit forte, indépendante et donc non pléthorique.

On a dit ce matin que le Parlement n'était pas perçu comme une institution représentant tous les citoyens. Les élections ne donnent pas lieu à de grands enthousiasmes parce qu'elles font double emploi avec les élections nationales.

Comment peut-on remédier à cette situation ? En prévoyant un système électoral européen permettant aux citoyens de voter sur des listes comprenant aussi des candidats d'autres pays. De plus, il faut donner un enjeu à ces élections. Si un citoyen belge peut faire élire des parlementaires européens qui n'appartiennent pas nécessairement à la Belgique et si le résultat du vote détermine l'orientation de la politique de la Commission, voire la désignation de son président, l'enjeu sera réel et de véritables partis européens pourront se constituer, au lieu de répéter les élections nationales. C'est de cette manière qu'il faut renforcer le Parlement.

Comment pourrait fonctionner un Conseil composé de 25 ou 30 ministres ? Et l'on voudrait, comme le suggère M. Jospin, en faire l'exécutif de l'Europe ! C'est tout à fait aberrant. Le nombre d'États augmentant, le Conseil des ministres va lui-même s'empêtrer dans les difficultés. Des expériences ont eu lieu à Nice pendant quelques heures, au moment où l'on a invité les représentants des pays candidats. Après trois heures, ils avaient tous envie de sortir parce qu'un tour de table avec 30 ministres, c'est épouvantable, d'autant qu'il n'en résulte pratiquement rien. Le Conseil devra de plus en plus s'habituer à délibérer et décider comme un parlement, avec des votes et non des tours de table.

La méthode communautaire ne sera efficace que si les trois pôles fonctionnent correctement. Je n'irai pas plus loin sur ce plan car je suis entièrement d'accord avec ce qu'on dit MM. Dehaene et De Clercq, ainsi que d'autres.

J'en viens aux leçons à tirer du Congrès de Nice. Ce qui s'est passé à Göteborg est extraordinaire. Le référendum est mauvais, on veut donc en organiser un autre !

Cela me rappelle Bertold Brecht : « Le peuple a mal voté. Remplaçons le peuple ». C'est quand même se moquer du monde ! Tout le monde a reconnu que le traité de Nice n'était pas bon et l'on voudrait que les Irlandais qui sont de bons Européens approuvent ce traité ? Il est même tellement mauvais qu'on va le corriger en 2004 ! Les gens ne sont quand même pas idiots. Si ce traité n'est pas bon et sera corrigé en 2004, pourquoi le voterait-on maintenant ? Je lis dans les journaux que l'on est surpris par le refus irlandais. Pour moi, il aurait été extraordinaire que les Irlandais approuvent le traité.

Il faut bien entendu modifier le principe de la conférence intergouvernementale. Je me permets de rappeler que tout ce qui a été fait de bon dans le domaine des traités a été réalisé en dehors du contexte intergouvernemental. Le traité de Rome est sorti du comité Spaak, l'Acte unique, du comité D'Hooghe et la partie du traité de Maastricht qui est efficace est l'œuvre du comité Delors. Les gouvernements n'ont jamais permis

de Staten en die van de burgers. Die legitimiteit moet terug te vinden zijn in de werking. Inspraak is mooi, maar de grondwettelijke logica moet worden gerespecteerd. Dat betekent dat het verdrag ook moet worden goedgekeurd door het Parlement – dat aan de uitwerking ervan moet deelnemen – en dus niet alleen door de regering.

Ik hoop dat de Belgische regering de Top van Laken ervan kan overtuigen dat de methode die tot nog toe werd gevolgd, niet werkt. Het bewijs daarvan is dat de laatste drie topontmoetingen eerder een achteruitgang betekenden dan een vooruitgang.

De dertig Europese landen zullen overigens niet even ambitieus zijn. Men spreekt over een gedifferentieerd Europa. Het moet mogelijk zijn banden te smeden tussen de landen die zich in het centrum bevinden, en zij die zich daarbuiten bevinden. Er moet ook bepaald worden welke instellingen gemeenschappelijk blijven. Dat moet op democratische en doorzichtige wijze gebeuren. De wijze waarop werd al voorgesteld door Spinelli, die zich liet leiden door het voorbeeld van het Verdrag van Philadelphia in de XVIII^e eeuw: als een grote meerderheid van staten – die drievierde of viervijfde van de bevolking vertegenwoordigt – een verdrag goedkeurt, treedt dit verdrag in werking. De staten die het verdrag niet hebben goedgekeurd hebben de keuze: het standpunt van de meerderheid volgen en aansluiten of zich erbuiten plaatsen. Dat systeem moeten we uiteindelijk toepassen.

Men zal mij zeggen dat eenparigheid vereist is om dat systeem in te voeren. Om uit de val van de eenparigheid te geraken is het goed over een grondwet en over een constitutioneel proces te spreken. Er is immers de fundamenteel verschil tussen een verdrag dat de staten hebben ondertekend en een grondwet, waarbij de vertegenwoordigers van de burgers een systeem kiezen. Op die wijze kan de eenparigheid worden omzeild. Daarom is het goed dat de idee van een grondwet rijpt in de geesten, want met een grondwet kan men een aantal van de huidige blokkeringen uit de weg helpen die alle voorgestelde oplossingen kunnen verhinderen.

Tot zover enkele opmerkingen over de uiteenzettingen van vanochtend. België zal voorzitter van Europa zijn op een ogenblik dat iedereen er buitengewone zaken van verwacht. De Belgische regering heeft nog nooit zo'n inspirerende en veeleisende opdracht gehad. Ze moet immers de komst van de euro concretiseren. De invoering bij het publiek is een belangrijke stap waarop niet iedereen is voorbereid. Als die invoering niet slaagt, zal dat gevolgen hebben voor de legitimiteit van de Europese constructie. Dat zou de tegenstanders van de euro een krachtig wapen bezorgen. Tegelijkertijd moet onze regering het voorzitterschap voorbereiden. Tien jaar geleden was dat gemakkelijk, maar nu liggen de zaken helemaal anders! Er moeten enorm veel punten worden behandeld, en voor een klein land is dat niet eenvoudig. Bovendien moet ook de veiligheid verzekerd worden! Ons land is al gewaarschuwd dat de herrieschoppers aanwezig zullen zijn. Als ik de discussies hoor over de plaats waar de Europese topontmoetingen zullen plaatsvinden, over de organisatie van de politie en over het materiaal dat nodig is om het hoofd te bieden aan de manifestaties... vrees ik dat

aucun progrès. Ils possèdent un rôle d'approbation, mais pas plus. Il est par définition impossible de demander aux ministres présents pour défendre leurs intérêts nationaux, de veiller à promouvoir l'intérêt commun ! La plus belle démonstration a eu lieu à Nice. Pourquoi a-t-on organisé le sommet de Nice ? Pour préparer l'élargissement. De quoi a-t-on parlé à Nice ? De tout, sauf de l'élargissement. On s'est disputé sur le nombre de voix sur la répartition des députés... C'est incroyable ! Et l'on voudrait que l'on approuve ce traité avec enthousiasme...

Il convient de tirer les leçons de cet échec. Tout d'abord, il faut faire préparer un projet par des personnes se trouvant en dehors des contingences politiques immédiates, à des sages ou à des personnes de haut niveau, qui ont de l'expérience et qui jouissent d'un crédit. Ensuite, il faut soumettre ce projet à la ratification.

Toute l'architecture intellectuelle et juridique de la Communauté repose sur une double légitimité : celle des États et celle des citoyens. Cette légitimité doit se retrouver dans tout le fonctionnement. La codécision est un bel exemple mais il faut l'appliquer en respectant la logique constitutionnelle. Cela signifie que le traité doit aussi être approuvé par le Parlement – qui doit participer à son élaboration – et donc pas seulement par les gouvernements.

J'espère qu'à Laeken, le gouvernement belge se fera fort de faire passer l'idée selon laquelle la méthode qui a servi jusqu'à présent ne fonctionne plus. La preuve, c'est que les trois derniers sommets qui l'ont utilisée ont engendré une régression plutôt qu'un progrès.

Par ailleurs, on n'arrivera pas obtenir la même ambition de la part des trente pays européens. On a parlé d'Europe différenciée. Marc Eyskens nous a parlé, en termes très imagés, d'Europe – Saturne. Il faut pouvoir imaginer le moyen d'établir des liens entre ceux qui sont au centre et ceux qui se trouvent à l'extérieur. Il faut aussi déterminer quelles institutions resteront communes. À un moment donné, il faudra le faire de manière démocratique et transparente. La façon d'y parvenir est celle que proposait déjà Spinelli, en s'inspirant de l'exemple du traité de Philadelphie au XVIII^e siècle : lorsqu'une majorité importante d'États – représentant les trois quarts ou les quatre cinquièmes des populations – approuve un traité, celui-ci entre en vigueur et les États qui ne l'ont pas ratifié sont placés devant un choix : ou ils se rallient au vote de la majorité, ou ils restent en dehors. C'est à ce système-là qu'il faut aboutir.

On me rétorquera que pour y parvenir, il faut l'unanimité. Justement, pour sortir du piège de l'unanimité, il est utile de parler de constitution et de processus constitutionnel. Il y a en effet une différence fondamentale entre un traité dont les États sont signataires et une constitution où ce sont les représentants des citoyens qui se choisissent un système. Telle est la différence qui permet de contourner le problème de l'unanimité des États. Il est bon que l'idée de constitution fasse donc son chemin dans les esprits, car elle permet de dépasser certains des blocages actuels auxquels nous nous heurtons et qui sont susceptibles de faire obstacle à toutes les solutions présentées.

Voilà, monsieur le Président, quelques remarques sur les

veel tijd verloren gaat! Buiten de boerenbetoging van enkele tientallen jaren geleden, hebben we vooral vreedzame manifestaties gekend.

Ik hoop dat wat wij hier gezegd hebben, toch gehoord wordt, zodat we verrijkende en inspirerende wegen kunnen uitstippelen voor de toekomst.

De heer Jean-Victor Louis. – *Ik heb vastgesteld dat u niet over de formule van de conventie hebt gesproken. Uw voorkeur gaat ernaar uit dat wijzen belast worden met de opstelling van een ontwerp dat dan door de regeringen wordt geratificeerd. Is dat zo?*

De heer Fernand Herman, *gewezen minister en gewezen lid van het Europees parlement.* – *Ik had het over de vertegenwoordigers van de burgers. Ik wil mijn voorkeur niet uitspreken voor een welbepaalde formule of bevestigen dat de conventie het nec plus ultra is. Ik zeg dat naast de regeringen ook de vertegenwoordigers van de burgers moeten meewerken. Dat is conform de logica van de dubbele legitimiteit: de burgers en de Staten. Op die manier moeten we in de toekomst tewerk gaan.*

De heer Jean-Victor Louis. – *Wij vatten nu het debat aan. Dames en heren, vanmiddag hebt u standpunten gehoord die weliswaar getuigen van eenzelfde Europese geest, maar die niettemin belangrijke nuanceverschillen vertonen met betrekking tot de na te streven doelstelling, de opportuniteit om die doelstelling te definiëren en de te volgen methode.*

De heer Mark Eyskens, *volksvertegenwoordiger.* – *De uitbreiding is onomkeerbaar en historisch. Ze heeft tot gevolg dat we de geschiedenis van de 20^e eeuw tussen haakjes plaatsen. Ze moet bovendien snel gebeuren. Anders dreigt er in de landen van Centraal- en Oost-Europa grote ontgoocheling en politieke destabilisering.*

interventions de ce matin. La Belgique aura le redoutable honneur de présider l'Europe à un moment où tout le monde attend d'elle des choses extraordinaires. Jamais un gouvernement belge ne s'est trouvé face à une tâche aussi exaltante et exigeante. Il doit en effet concrétiser l'arrivée de l'Euro dont le passage dans le public est une étape importante à laquelle nous ne sommes pas tous préparés. Si ce passage n'était pas une réussite, toute la légitimité de la construction européenne s'en ressentirait. Cela donnerait des armes terribles aux opposants à l'Euro. L'opération ne sera pas facile, il y a des problèmes de légitimité, de sécurité et de logistique. J'espère que tout cela est bien pris en main. Le gouvernement devra en même temps préparer une présidence. Il y a dix ans, c'était facile mais aujourd'hui, c'est tout autre chose ! Il y a énormément de points à traiter et, pour un petit pays, ce n'est pas simple. Or, un troisième élément vient encore s'ajouter : il faut s'occuper de la sécurité ! On nous a avertis que les casseurs seraient là. Quand on entend les discussions relatives au lieu d'organisation des sommets européens, à l'organisation des forces de police et au matériel nécessaire pour faire face à des manifestations... je crains qu'on ne perde beaucoup de temps ! Je crois aussi qu'à l'exception de la manifestation des agriculteurs il y a une dizaine d'années, nous avons surtout connu des manifestations pacifiques et quand elles ne sont pas pacifiques, nous ne sommes pas toujours à la hauteur de la situation. Nous devons donc régler trois problèmes simultanément et ce ne sera pas aisé.

J'espère que ce que nous avons dit ici sera tout de même entendu pour que nous puissions tracer des voies enrichissantes et exaltantes pour l'avenir.

M. Jean-Victor Louis. – *J'ai noté que, dans votre exposé, vous n'avez pas parlé de la formule de la convention. Vous avez donné votre préférence à l'intervention de sages chargés de rédiger un projet qui serait ratifié par les gouvernements. C'est bien cela ?*

M. Fernand Herman, *ancien ministre et ancien membre du Parlement européen.* – *J'ai parlé d'une intervention des représentants des citoyens. Je ne veux pas donner ma préférence à une formule déterminée ou affirmer que la convention est le nec plus ultra. Je dis qu'à côté des gouvernements, des représentants des citoyens doivent aussi intervenir. C'est conforme à la logique de l'architecture de la double légitimité : les citoyens et les États. C'est de cette manière qu'il faudra procéder à l'avenir.*

M. Jean-Victor Louis. – *Nous allons maintenant ouvrir le débat. Mesdames et messieurs, vous avez entendu, cet après-midi, des prises de position qui, certes, convergeaient sur l'esprit européen mais qui étaient néanmoins caractérisées par des nuances importantes quant à la nature de l'objectif à poursuivre, à l'opportunité de le définir et à la méthode à suivre.*

M. Mark Eyskens, *député.* – *L'élargissement est irréversible et historique. Il met l'histoire du 20^{ème} siècle entre parenthèses. Il faut qu'il soit rapide, sans quoi les pays d'Europe centrale et orientale risqueraient de connaître une grande déception et une déstabilisation politique.*

L'élargissement se fera dans de mauvaises conditions et, a

De uitbreiding zal gebeuren in slechte voorwaarden. A fortiori in economisch slechte voorwaarden, maar daarvoor bestaan de transitiemechanismen. Ze gebeurt echter ook in politiek slechte voorwaarden, omdat we in Maastricht, Amsterdam en Nice niet de basis hebben gelegd voor een politieke unie die de institutionele problemen die uit de uitbreiding voortspuiten, kan opvangen. Dat is de grote moeilijkheid van de eerstvolgende jaren. De vraag is hoe we daaruit geraken.

Grootscheepse hervormingen op institutioneel vlak maken heel weinig kans, te meer omdat de nieuwe lidstaten die staan te dringen, bijzonder trots zijn op hun soevereiniteit. Ze zijn maar sedert tien jaar soeverein en wensen veel bevoegdheid te behouden. Ze zijn intergouvernementeel en weinig communautair. In de benadering van het probleem moet men het dan ook erg tactisch en psychologisch spelen.

Een eerste benadering zou kunnen zijn de institutionele problemen maximaal vanuit de parlementaire hoek proberen in te vullen, die van de bevoegdheden van het Europees Parlement. Zo leggen we de link naar het democratisch deficit en meteen ook naar de publieke opinie in de lidstaten, volgens de step-by-step-methode, dierbaar aan Jean Monnet: niet spectaculair, maar met grote gevolgen.

Sta me toe een voorbeeld te geven. We zouden kunnen bepalen dat, indien in de Raad van ministers een voorstel of een beslissing vastloopt bij gebrek aan unanimiteit – een kans die groot is als men met 25 of 30 landen rond de tafel zit –, het dossier volgens een te bepalen procedure en vastgelegde termijnen wordt verwezen naar het Europees Parlement. Enigszins naar het voorbeeld van het Amerikaans Congres zou het Parlement dan bij gekwalificeerde meerderheid de blokkering in de Raad kunnen overrulen. Hiermee geven we het Europees Parlement een buitengewone slagkracht, brengen we het politieke Europese debat in het Europees Parlement, maken we van het Parlement een echte *countervailing power* en zullen de ministers wel nadenken voor ze een dossier blokkeren.

Een tweede, op het eerste gezicht kleine ingreep is de suggestie van de heer Herman, namelijk dat we bij elke verkiezing een contingent van bijvoorbeeld 10% van de Europese parlementsleden laten verkiezen op een echte Europese lijst.

Ten derde, zouden de Europese kiezers bij de verkiezingen voor het Europees Parlement, die samenvalt met het aanwijzen van de nieuwe Commissie, hun voorkeur kunnen uitspreken over de volgende voorzitter van de Commissie. Ik ga niet zo ver voor te stellen de voorzitter van de Europese Commissie rechtstreeks te laten verkiezen, want daar is de toestand niet rijp voor. Ik beweer ook niet dat het Europees Parlement de voorzitter volkomen autonoom moet aanwijzen. Laat de Raad drie of vier kandidaten voorstellen, die, tegelijkertijd met de verkiezing van het Europees Parlement, ter consultatie worden voorgelegd aan de bevolking. Dan hebben de Europese verkiezingen en het Europees Parlement een grotere impact op het reilen en zeilen van de Europese instellingen. Volgens mij beantwoordt die weg ook sterk aan het opvullen van het zogenaamd democratisch deficit.

De heer Sylvain Plasschaert, emeritus professor UFSIA. – Het trof me dat professor Pernice verklaarde dat ook in

fortiori, dans de mauvaises conditions économiques, mais les mécanismes de transition ont été conçus pour faire face à ces difficultés. Il s'opère aussi dans de mauvaises conditions politiques parce que les traités de Maastricht, d'Amsterdam et de Nice n'ont pas jeté les bases d'une union politique capable de faire face aux problèmes institutionnels que générera l'élargissement. Telle est la grande difficulté des prochaines années.

Il est peu probable que de vastes réformes institutionnelles soient réalisées, d'autant plus que les nouveaux États membres qui se pressent au portillon sont particulièrement fiers de leur souveraineté. Il ne disposent de la souveraineté que depuis dix ans et souhaitent conserver beaucoup de compétences. Ils sont plus favorables à l'approche intergouvernementale qu'à l'approche communautaire. Il faudra donc se montrer très tactique et psychologue.

Une première approche pourrait consister à considérer autant que possible les problèmes institutionnels sous un angle parlementaire, celui des compétences du Parlement européen. On établit ainsi une relation à la fois avec le déficit démocratique et avec l'opinion publique des États membres, selon la méthode des petits pas, chère à Jean Monnet, qui, si elle n'est pas spectaculaire, a néanmoins des effets importants. On pourrait ainsi permettre au Parlement européen de trancher à la majorité qualifiée en cas de blocage au Conseil des ministres. Le Parlement deviendrait ainsi particulièrement dynamique, serait à nouveau le siège du débat politique, représenterait un véritable contre-pouvoir et les ministres seraient moins prompts à bloquer un dossier.

Une deuxième intervention, à première vue modeste, consiste, comme le suggère M. Herman, à élire un contingent de 10% des députés européens sur une véritable liste européenne.

Une troisième possibilité est de permettre aux électeurs européens appelés à élire le Parlement européen au moment de la désignation de la nouvelle Commission, d'indiquer leur préférence quant au prochain président de la Commission. Je n'irai pas jusqu'à proposer l'élection directe du président car la situation ne s'y prête pas. Je ne dis pas non plus que le Parlement européen doit le désigner en toute autonomie. Permettons au Conseil de proposer trois ou quatre candidats et de soumettre ces candidatures à l'avis de la population au moment de l'élection du Parlement européen. Les élections européennes et le Parlement européen auraient ainsi un impact plus grand sur le fonctionnement des institutions européennes. À mon avis, cela contribuerait grandement à combler le déficit démocratique.

M. Sylvain Plasschaert, professeur honoraire UFSIA. – *Je suis frappé que les Länder allemands se plaignent également*

Duitsland door de *Länder* wordt geklaagd over de *Kompetenzabfluss*. Uiteraard heeft dit te maken met de noodzakelijke verdeling van de bevoegdheden tussen de verschillende niveaus. Ik pleit er evenwel voor dat die verdeling tussen de Unie en de lidstaten niet te strak gebeurt, want anders geven we alle dynamiek prijs.

Niemand zal ontkennen dat de supranationale bevoegdheden van de Unie vrij beperkt zijn. Volgens mij moet dit zo blijven, ook op budgettair vlak. Ook in de federale staten behoren grote onderdelen van de uitgaven, zoals onderwijs en gezondheidszorg, immers in hoofdzaak tot de bevoegdheid van de deelgebieden.

De Europese Commissie, de Europese Unie en het Europees Parlement houden zich nu eigenlijk vooral bezig met regelgeving. Wanneer een probleem ontstaat, wordt door de publieke opinie en door politici onmiddellijk gezegd dat Europa het maar moet trachten op te lossen. De implicaties van de problemen zijn nu eenmaal alsnair meer grensoverschrijdend. Denk maar aan de dulle koeien en aan de telecommunicatie, waarnaar de heer Herman heeft verwezen. Regelgeving op zich kost niet veel, vandaar mijn pleidooi voor het beperken van het budget terzake.

Met betrekking tot de uitbreiding moeten we wel realistisch zijn. Politiek is het bijvoorbeeld ondenkbaar dat Spanje en Portugal bereid zullen zijn om het statuut op te geven van een land dat regionale steun moet verkrijgen. Gelet op de crisis in de landbouw en de noodzakelijke hervorming op landbouwgebied, vermoed ik dat grotere budgettaire uitgaven vereist zullen zijn. We zullen bijgevolg moeten sleutelen aan de bijdragen van de lidstaten, aan die fameuze grens van 1,37% van het bruto nationaal product.

Ik vond de uiteenzetting van rector von der Gabletz van het Europacollege bijzonder boeiend. Hij legde de nadruk op de noodzaak van onderwijs in de huidige kennismaatschappij. Hij pleitte ervoor een Europese dimensie in het onderwijs toe te voegen. In dat opzicht bestaan er al initiatieven. Denk maar aan het Europacollege zelf Brugge. Niettemin moet veel meer worden gedaan.

Sta me ook toe te pleiten voor het beter kenbaar maken van de Europese cultuur. We moeten respect hebben voor andere culturen, zoals de Aziatische, maar ik ben ervan overtuigd dat de Europese cultuur buitengewoon rijk is. De kunststeden en de grote musea bevinden zich in Europa. Dat moeten we aan de buitenwereld bekendmaken. Chinezen zijn bijvoorbeeld trots op hun cultuur, maar beginnen stilaan toch te leren over de Europese cultuur. Ik vind het dan ook bijzonder belangrijk dat we in de Europese opvoeding meer nadruk leggen op onze rijke cultuur.

De heer Dominik Hanf, wetenschappelijk onderzoeker ULg. – *De verdeling van de bevoegdheden werd voorgesteld als een middel om te komen tot grotere transparantie in de Unie. Dat zou het geval kunnen zijn, maar men moet er toch rekening mee houden dat een bevoegdheidsverdeling een vrij moeilijke politieke oefening is. Tijdens de laatste IGC hebben wij deze oefening trachten te maken in een sfeer van nationale belangenverdediging. Deze discussie vindt haar oorsprong in de wil van de Staten en vooral van de Duitse Länder om een aantal bevoegdheden terug naar zich toe te trekken. Naast dit*

du Kompetenzabfluss. C'est bien sûr lié à la nécessaire répartition des compétences entre les différents niveaux. Je plaide pour que cette répartition entre l'Union et les États membres se soit pas trop rigide car cela annulerait tout dynamisme.

Nul ne niera que les compétences supranationales de l'Union sont assez réduites. Je pense qu'il doit en être ainsi, y compris sur le plan budgétaire. Dans les États fédéraux aussi, d'importants volets de dépenses, comme l'enseignement et les soins de santé, sont essentiellement du ressort des entités fédérées.

À l'heure actuelle, la Commission européenne, l'Union européenne et le Parlement européen s'occupent surtout de réglementation. La réglementation ne coûte pas grand-chose, d'où mon plaidoyer pour une limitation du budget.

Quant à l'élargissement, il faut être réaliste. Certains pays voudront garder leur droit à des aides régionales. La crise de l'agriculture et la nécessaire réforme agricole exigeront de plus grandes dépenses budgétaires. Il faudra donc revoir les contributions des États membres et la fameuse limite de 1,37% du produit intérieur brut.

J'ai trouvé l'intervention de M. von der Gabletz, recteur du Collège de l'Europe, particulièrement passionnante. Il a souligné le caractère indispensable de l'enseignement dans notre société de la connaissance et a plaidé pour l'intégration d'une dimension européenne dans l'enseignement. Des initiatives en ce sens ont déjà été prises mais il faut faire beaucoup plus.

Permettez-moi également de plaider pour que l'on fasse mieux connaître la culture européenne qui est extrêmement riche. Il faut certes respecter les autres cultures mais c'est en Europe que se situent les grandes villes d'art et les grands musées. J'estime qu'il est particulièrement important que l'éducation européenne mette davantage l'accent sur la richesse de notre culture.

M. Dominik Hanf, chercheur à l'ULg. – La répartition des compétences a été présentée comme un élément visant à augmenter la transparence au sein de l'Union. Cela pourrait être le cas mais il faudrait peut-être tenir compte du fait qu'une répartition des compétences constitue un exercice politique assez difficile. On s'y est livré lors de la dernière CIG, dans un contexte dicté par des intérêts nationaux. Cette discussion trouve son origine dans la volonté des États, et surtout des États fédérés allemands, de récupérer certaines compétences. À côté de ce problème politique existe un

politiek probleem bestaat er nog een praktisch probleem, eens men erin geslaagd zal zijn een lijst van bevoegdheden op te stellen. Er bestaan verschillende grondwetgevende technieken: positieve lijsten, negatieve lijsten, enzovoorts. De ervaring van alle federale Staten toont aan dat het om compromissen gaat die altijd gepaard gaan met een politiek debat dat over het algemeen uitmondt op twisten voor de constitutionele hoven. De transparantie en rechtszekerheid zullen relatief beperkt zijn. Men kan het project verdedigen, maar men moet zich niet te veel illusies maken over de transparantie en de rechtszekerheid.

De heer Jean-Victor Louis. – *Ik ben het bijna volkomen met u eens wanneer men ons vertelt, zoals professor Pernice doet, dat de gemeenschap verschillende soorten van wetgeving kent: exclusieve bevoegdheden, parallelle bevoegdheden, uitvoerende aangelegenheden, enz.*

De Vijftien maken geen eensgezinde analyse van de gedeelde en de exclusieve bevoegdheden in het Verdrag. Als het allemaal duidelijk was, dan zou het volstaan duidelijkheid te scheppen voor wie minder goed op de hoogte is. Het probleem is echter dat elke bevoegdheid, en zeker elke essentiële bevoegdheid, hevige twisten uitlokt. Als voorbeeld geef ik het gemeenschappelijk handelsbeleid. Sinds Nice is een deel daarvan een exclusieve bevoegdheid, een ander deel is een parallelle bevoegdheid, en nog een ander deel kan met eenparigheid van stemmen worden toegevoegd. Dit is een technisch moeilijke en politiek hachelijke onderneming.

De heer Camu (Mouvement européen international). – *Aansluitend aan de twee vorige uiteenzettingen zou ik willen terugkomen op het subsidiariteitsbeginsel. Wanneer men het heeft over de verdeling of de uitoefening van bevoegdheden, verwijst men altijd naar de subsidiariteit, alsof dit principe een oplossing biedt voor alles door het meest efficiënte niveau aan te geven, namelijk het laagste niveau dat in aanmerking kan komen. Ik vraag mij af of dat subsidiariteitsbeginsel niet vooral wordt gebruikt door diegenen die niets willen weten van een gemeenschapsinstantie en die het initiatiefrecht weigeren te gebruiken. De Engelsen en meer in het bijzonder John Major hebben het altijd ingeroepen om uit te leggen dat de commissie zich niet met deze of gene materie moest inlaten. Het resultaat van deze benadering is een volkomen verlamde commissie die haar werk niet doet.*

Het subsidiariteitsbeginsel in de juridische betekenis van het woord werd al op meer dan een congres besproken, maar ik heb vragen bij het nut zelf van het beginsel. Het dient immers al te vaak als voorwendsel om niets te doen. En als de commissie zich niet bezighoudt met een materie, dan wordt het gemeenschappelijk belang door niemand verdedigd en zullen noch de Natiestaten, noch de ministerraad, noch het Europees Parlement zich ermee inlaten. Een hele reeks zaken die de Europese burger onmiddellijk aanbelangen, worden zodoende totaal verwaarloosd.

Ik zal een vergelijking maken. Ik heb lang gewerkt in Londense banken. De traditionele Engelse banken gedroegen zich als gentlemen – wat vandaag misschien niet meer

problème pratique, une fois qu'on a réussi à élaborer des listes de compétences. Il existe de nombreuses techniques constitutionnelles qui peuvent être appliquées à cet effet : listes positives, listes négatives, etc. L'expérience de tous les États fédéraux montre qu'il s'agit de compromis ponctuels qui engendrent toujours un débat politique qui aboutit généralement à des querelles juridictionnelles devant les cours constitutionnelles. La transparence et la sécurité juridique dont on souhaite disposer ne seront que relativement limitées. On peut défendre ce projet pour mieux « vendre le produit » mais il ne faut pas se faire trop d'illusions quant à la transparence ou la sécurité juridique.

M. Jean-Victor Louis. – *Si je puis me permettre, je ne suis pas loin de partager votre sentiment lorsqu'on nous dit qu'effectivement, comme le fait le professeur Pernice, il y a différentes catégories d'actions de la communauté en matière législative : compétences exclusives, compétences parallèles, matières exécutives, etc.*

En fait, il n'y a pas d'unanimité entre les Quinze sur l'analyse du traité en ce qui concerne le domaine respectif des compétences partagées et des compétences exclusives. Si tout était clair, il suffirait de clarifier pour ceux qui connaissent moins. Mais le problème c'est que chaque compétence, en tout cas les compétences essentielles, fait l'objet de controverses farouches, notamment la compétence en matière de politique commerciale commune où, depuis Nice, nous avons maintenant une partie de la politique commerciale qui est exclusive, une partie qui est parallèle et une partie qui pourrait être ajoutée à l'unanimité. L'exercice est à la fois techniquement difficile et politiquement hasardeux.

M. Camu (Mouvement européen international). – *Dans le prolongement des deux dernières interventions, je voudrais revenir sur la question du principe de subsidiarité. Lorsqu'on parle de répartition ou d'exercice des compétences, on se réfère toujours à la subsidiarité, comme ci ce principe, en indiquant l'échelon le plus efficace – l'échelon le plus bas étant retenu –, permettait de tout résoudre. Toutefois, je me demande si ce principe de subsidiarité n'est pas surtout utilisé par ceux qui ne veulent pas d'une instance communautaire, qui refusent d'utiliser le droit d'initiative. Les Anglais y ont toujours recouru, et John Major en particulier, pour expliquer que la Commission ne doit pas se charger de telle ou telle matière. Le résultat d'une telle approche est une Commission totalement inactive qui ne fait pas son travail.*

Le principe de subsidiarité dans son sens juridique a déjà fait l'objet de congrès mais je m'interroge sur l'utilité même de ce principe. En effet, il sert trop souvent de prétexte pour ne rien faire. Or, quand la Commission ne s'occupe pas d'une matière, l'intérêt général n'est défendu par personne et ce ne sont pas les États nations, ni le Conseil des ministres, ni le Parlement européen qui s'en occupent. Toute une série de choses touchant de près le citoyen européen sont ainsi totalement délaissées.

*Je me permets une comparaison. J'ai travaillé longtemps dans des banques londoniennes. Les banques anglaises traditionnelles, qui se comportaient comme des gentlemen – ce qui n'est peut-être plus tout à fait le cas maintenant –, défendaient l'idée du *conflict of interest*, du *corporate**

helemaal het geval is – en zij verdedigden de idee van het belangenconflict en van het behoorlijk beheer. Eén van de principes bestond erin om belangenconflicten te voorkomen. Iedereen weet dat in bestuursraden een bestuurder de vergadering verlaat, wanneer een punt wordt behandeld waarbij hij persoonlijk belang heeft. Beetje bij beetje heeft deze idee gediend om niet veel meer uit te richten. Vele banken van de City werden door vreemde banken opgeslokt. Het gevolg is dat ze zich angstvallig verschuilen achter het principe van het belangenconflict. Zo kan men niet tegelijkertijd als consultant voor een onderneming optreden en een contract afsluiten. Resultaat: de Amerikaanse banken hebben de contracten in de wacht gesleept en de plaats van consultant ingenomen.

Als wij Europa vooruit willen helpen en dichterbij de burger willen brengen, dan moeten we dit gebruik van het subsidiariteitsbeginsel ter discussie stellen. Het dient immers vooral om niets te doen.

De heer Jean-Victor Louis. – Dank u om er ons op te wijzen dat het subsidiariteitsbeginsel een tweesnijdend zwaard is. Toch kunnen we niet zonder, want het is een kwestie van gezond verstand. U kunt het centrum niet onbeperkt belasten. Op een bepaald ogenblik wordt het te veel. Maar om zijn gezond verstand te kunnen blijven gebruiken, moet men een gemeenschappelijke opvatting hebben over de solidariteit en de politieke doelstellingen. Wie een samenhangende visie op Europa heeft, kan een rationele opvatting hebben over de subsidiariteit. Anders werkt het verlamdend. Een aandachtig waarnemer zal vaststellen dat regeringen datgene als overeenstemmend met de subsidiariteit beschouwen wat zij graag doen. Tomogtoe is dat geen krachtige rem geweest op de werking van de gemeenschap.

De heer Pierre Wathélet, emeritus professor ULB. – De concurrentie lijkt mij een heel belangrijk domein. Er bestaat een grijze zone waar men in sommige landen – onder meer in Frankrijk natuurlijk – opnieuw spreekt van openbare dienstverlening. Elders weet men niet goed wat men ervan moet denken. In de commissie lijkt een zalige onzekerheid te heersen, die van de sport. Gisteren las ik in de juridische kroniek van *Le Monde* dat de commissie voortaan bereid zou zijn rekening te houden met de sociale gevolgen van de concentratie-operaties die zij moet beoordelen in het kader van de concurrentieregels. Dat dit wordt voorgesteld als een nieuwheid is bijna niet te geloven. Zulke overweging mag niet worden overgelaten aan de wisselvallige doctrine in een dienst van de Commissie. Die kwestie zou echt moeten worden uitgeklaard.

De heer Bernhard Jarzynka, EU Principal Administrator European Commission. – Ik wou gewoon de Belgische eerste minister feliciteren met de oprichting van de “Groep van Laken”. De heer Bronislaw Geremek, gewezen minister van Buitenlandse Zaken van Polen, zal er de kandidaat-lidstaten vertegenwoordigen en zetelen naast de Fransman Delors, de Italiaan Amato, de Belg Dehaene en misschien ook een Brit. Dank u.

De heer Jean-Victor Louis. – Het is inderdaad van wezenlijk belang dat een vertegenwoordiger van de kandidaat-lidstaten

government. Un des principes était d'éviter les conflits d'intérêt. Chacun sait que dans les conseils d'administration, un administrateur quitte la séance lorsque le conseil va traiter d'une question relevant de son intérêt personnel. Peu à peu, cette idée a servi à ne plus faire grand chose. Le fait que beaucoup de banques de la City ont été avalées par des banques étrangères notamment a entraîné un repli frileux sur le *conflict of interest*. Par exemple, on ne peut en même temps conseiller l'entreprise et faire le *deal*. Résultat : ce sont les banques américaines qui se sont emparées de tous les *deals* et des conseils en même temps.

Si on veut faire avancer l'Europe et la rendre plus proche du citoyen, il faut remettre en question cette utilisation du principe de subsidiarité, lequel sert surtout à ne rien faire.

M. Jean-Victor Louis. – Merci de nous rappeler que le principe de subsidiarité joue dans les deux sens. Mais il ne peut être éliminé parce que c'est une question de bon sens. Vous ne pouvez pas charger le centre de façon indéfinie. À un certain moment, c'est trop. Mais, pour que cela reste un problème de bon sens, il faut disposer d'une idée commune de la solidarité et des objectifs politiques. Si on possède effectivement une vision concordante de l'Europe, on peut avoir une vision rationnelle de la subsidiarité. Sinon, il s'agit d'un élément de paralysie. L'observation permet de découvrir qu'en fait, les gouvernements considèrent comme conforme à la subsidiarité ce qu'ils ont envie de faire. Jusqu'à présent, cela n'a pas encore constitué un frein puissant à l'action communautaire.

M. Pierre Wathélet, professeur honoraire ULB. – Il me semble que la concurrence constitue un domaine très important. Il existe une zone grise dans laquelle on reparle, dans certains pays – notamment en France, bien entendu –, des services publics. Ailleurs, on ne sait pas très bien ce que l'on en pense. À la commission semble régner une glorieuse incertitude, celle du sport. Lorsque je lis la chronique judiciaire du *Monde* d'hier, je constate avec intérêt que la Commission serait désormais prête, en matière de concurrence, à prendre en considération l'impact social des opérations de concentration qu'elle doit apprécier. On présente cela comme une nouveauté, ce que je trouve assez incroyable. Il me semble que c'est une considération qui ne doit pas être abandonnée aux fluctuations doctrinales d'un service de la Commission. Cette question devrait être vraiment clarifiée.

M. Bernhard Jarzynka, EU Principal Administrator European Commission. – Je voudrais simplement féliciter le premier ministre belge d'avoir créé le « Groupe Laeken » dans lequel siègera aussi un représentant des pays candidats en la personne de M. Bronislaw Geremek, ancien ministre des Affaires étrangères polonais, à côté du Français Delors, de l'Italien Amato, du Belge Dehaene et peut-être d'un Britannique. Merci.

M. Jean-Victor Louis. – Merci à vous. Je crois en effet qu'il est essentiel qu'un représentant des pays candidats participe à

deelneemt aan de reflectie.

De heer Armand De Decker, voorzitter van de Belgische Senaat. – *Ik wil het hebben over het democratisch deficit dat in verschillende uiteenzettingen werd aangestipt.*

U begrijpt dat mijn ambt me ertoe dwingt daarover meer na te denken dan anderen...

Ik merk op dat men vandaag weinig heeft gesproken over het referendum in Ierland. Men heeft het aangeraakt, maar men heeft gedaan alsof dat geen echt probleem doet rijzen... zoals de ministers in Göteborg. Men heeft niet gesproken over de fundamentele blokkering van het aan de gang zijnde proces ingevolge de weigering, in een referendum, van een lidstaat om de besluiten van Nice te ratificeren. Weinigen hebben benadrukt dat die besluiten niet in werking treden als de Ieren niet van mening veranderen. Dat heeft noodzakelijkerwijze een weerslag op de agenda van de uitbreiding. Ik zou willen dat men wat meer aandacht heeft voor het democratisch deficit dat tot een dergelijke toestand leidt. Ik keur de redenen van de Ieren niet goed, hoewel ik de kritiek op Nice deel. Men kan zich echter afvragen wat men moet doen om zulke ongelukken te voorkomen of om ervoor te zorgen dat ze zich minder vaak voordoen, zeker aan de vooravond van een uitbreiding. Het proces van de Europese opbouw is een voortdurend proces. Men zei daarstraks dat het woord "finaliteit" slecht gekozen is en men een toekomstige Europese grondwet niet als het eindpunt van een proces moet voorstellen. Dat proces is permanent en zal zeker nog gedurende een vijftigtal jaren worden voortgezet. Het is al vijftig jaar aan de gang en men zal er zeker nog een eeuw over doen om tot de Verenigde Staten van Europa te komen. In de volgende stappen zullen we niet meer met 15, maar met 25 of 30 zijn. Het risico van een "Ierse" reactie zal dan des te belangrijker zijn.

Dat is een fundamentele kwestie die me tot het Europees bicameralisme brengt. Ik behoor tot degenen die menen dat het Europees Parlement moet worden versterkt. Ik wil de heer Herman daarover geruststellen. Het moet meer bevoegdheden en budgettaire rechten krijgen. Ik ben echter verbijsterd over het voorstel voor een Europees bicameralisme waarbij de Raad van Ministers de tweede kamer zou vormen. Ik deel die visie niet. Ik denk niet dat regeringen de Europese constructie als een roeping zien. De meeste regeringen – de Belgische is zeker een uitzondering – volgen meestal een sterke nationale logica. Zij hebben uitsluitend verantwoording af te leggen tegenover hun nationale parlementen. Ik ben het eens met de voorstellen van de heer Herman, maar welke minister van een Europees land hoort zijn betoog graag? Geen enkele! Daarom denk ik dat Europa in de volgende decennia geleidelijk een federale Staat sui generis zal worden met, naar ik hoop, steeds meer communautaire bevoegdheden. Als we willen dat zoiets slaagt, moet het Europees bicameralisme een parlementair karakter hebben. Ik ben ervan overtuigd dat de beste pleitbezorgers van de Europese constructie in een eventuele tweede kamer nationale parlementsleden zijn die als bemiddelaar tussen de nationale en de Europese belangen willen optreden. Zoals de heer Eyskens en velen onder u, heb ik gedurende 18 jaar zitting gehad in de Raad van Europa en de Assemblee van de WEU. Ik heb er Britse conservatieve eurosceptici ontmoet die later de hevigste verdedigers van

la réflexion.

M. Armand De Decker, président du Sénat de Belgique. – *Monsieur le président, j'aimerais revenir sur une question qui a été abordée dans différents exposés. Il s'agit du déficit démocratique.*

Vous comprendrez que ma fonction me contraint à y réfléchir davantage que d'autres...

Je voudrais faire remarquer que l'on a assez peu parlé aujourd'hui du vote des Irlandais. On l'a évoqué mais nous avons fait comme si cela ne posait pas un réel problème... comme les ministres à Göteborg. On n'a pas parlé du blocage fondamental du processus à la suite du refus par référendum d'un État membre de ratifier les décisions de Nice. Peu de gens ont souligné qu'elles n'entreraient pas en vigueur si les Irlandais ne changent pas d'avis. C'est très clair et cela aura nécessairement une répercussion sur l'agenda de l'élargissement tout historique qu'il fût. J'aimerais que l'on se penche un peu plus sur ce déficit démocratique qui mène à une telle situation. Je n'approuve pas les raisons des Irlandais bien que je partage les critiques formulées aujourd'hui à l'égard de « Nice ». Mais on pourrait se demander ce qu'il faut faire pour éviter ce type d'accident ou pour qu'il se produise moins souvent et cela, certainement à la veille d'un élargissement. En effet, le processus de la construction européenne est un processus constant. On a dit tantôt que le mot finalité était mal choisi et qu'il ne fallait pas présenter une future constitution européenne comme l'aboutissement d'un processus. Le processus est permanent et évoluera certainement encore pendant une cinquantaine d'années. Il a 50 ans et on mettra bien un siècle pour créer véritablement les États-Unis d'Europe. Donc, lors des étapes ultérieures, nous serons non plus à 15 mais à 25 ou 30. Le risque de réaction à « l'irlandaise » sera d'autant plus important.

Cette question est fondamentale et m'amène à celle du bicaméralisme européen. Je suis de ceux qui sont persuadés qu'il faut renforcer le Parlement européen et je veux tout à fait vous rassurer à ce sujet, monsieur Herman. Je crois qu'il doit être doté de compétences supplémentaires, avoir des droits budgétaires... Mais je suis perplexe lorsqu'on envisage un éventuel bicaméralisme européen en déclarant que la deuxième chambre européenne serait le Conseil des ministres. Je ne partage pas cette vision car je crois que les gouvernements ne sont pas, par vocation, les amis de la construction européenne. Souvent, – et le gouvernement belge constitue sans doute une exception – la plupart des gouvernements, qui ont des comptes à rendre à leurs parlements nationaux et exclusivement à ces derniers, ont des logiques nationales très fortes. Je partage les propos de M. Herman mais quel est le ministre d'un pays d'Europe qui aime entendre le discours qu'il a tenu et que je partage ? Aucun ! Aucun ! C'est pourquoi je pense que, lors des prochaines décennies, l'Europe deviendra progressivement un État fédéral sui generis avec – je l'espère – de plus en plus de compétences communautaires. Mais si nous voulons que cela réussisse, le bicaméralisme européen devra être parlementaire. Et je suis persuadé que les meilleurs avocats de la construction européenne dans une éventuelle deuxième chambre, seraient des parlementaires nationaux qui, eux, ont vocation à faire l'interface entre les intérêts nationaux et les

een Europees veiligheids- en defensiebeleid zijn geworden. Wanneer die mensen terugkeren naar hun nationaal parlement verdedigen ze de Europese belangen veel meer dan hun ministers. Ik heb nooit een minister echt de Europese zaak horen verdedigen voor zijn nationaal parlement. Ik heb nog nooit een minister naar aanleiding van een bepaald dossier de aandacht weten vestigen op de mening van Portugal, Spanje of Italië. Daarom leg ik volgend voorstel ter overweging voor. Volgens mij moet de tweede Europese kamer, samengesteld uit nationale parlementsleden, geen dubblure zijn van de eerste. We moeten niet naar een integraal tweekamerstelsel evolueren zoals wij dat in België hebben gekend. Er bestaan even veel tweekamerstelsels als er staten met een dergelijk systeem zijn. In elk land heeft de tweede kamer een erg verschillende rol. Er zijn slechts weinig landen waar het bicameralisme volledig parallel en integraal is. Er zijn vele nuances; België is daar een voorbeeld van. Van de verschillende pijlers is er slechts één communautair, de twee andere zijn intergouvernementeel. Door wie worden die laatste gecontroleerd? Door de nationale parlementsleden in hun nationaal parlement? Jazeker, maar dan uitsluitend vanuit een nationale invalshoek omdat ze elkaar niet in een Europese vergaderzaal ontmoeten waar ze de specialisten van andere landen horen spreken. Dat geldt zowel voor justitie en politie als voor defensie en buitenlandse zaken. Mijn ervaring doet me dan ook geloven in de noodzaak van een parlementair Europees tweekamerstelsel met een rechtstreeks gekozen kamer en een tweede kamer die wordt samengesteld uit parlementsleden uit de nationale parlementen. Die zullen de grootste pleitbezorgers worden van de Europese zaak en dus van de progressieve communautarisering van het beleid in hun eigen parlement.

De heer Jean-Victor Louis. – *Mijnheer de voorzitter, ik dank u. Zijn er andere standpunten over het Europees tweekamerstelsel?*

De heer Giovanni Livi. – *Ik ben erg geboeid door de voorstellen over het tweekamerstelsel. Ik kom zopas uit de vermoeiende Italiaanse verkiezingen. Tijdens die campagne werd zeer weinig gesproken over Europa, met uitzondering van de euro en de door Maastricht opgelegde economische verplichtingen. Dertig procent van de parlementsleden zijn nieuw. Sommigen hebben enige kennis van Europa omdat ze deelnamen aan een Europese beweging. Maar de Kamer dreigt weinig over Europese kwesties te worden geïnformeerd. Dat probleem is ontstaan toen het niet meer mogelijk was een nationaal en Europees parlementair mandaat te cumuleren. Er bestaat nu een scheiding tussen de nationale parlementen en het Europees Parlement.*

Wij zijn voorstander van de democratie. Indien wij echter zeggen dat het Ierse nee moet worden vergeten en een nieuw referendum moet plaatshebben na de Ierse verkiezingen van

interêts européens. Comme M. Eyskens et comme beaucoup parmi vous, j'ai siégé pendant 18 ans au Conseil de l'Europe et à l'assemblée de l'UEO et je puis vous dire que j'y ai découvert des conservateurs britanniques « eurosceptiques » devenir les plus ardents défenseurs d'une politique européenne de sécurité et de défense à force de travailler sur le sujet dans une assemblée européenne. Et ce sont ces gens-là qui, quand ils rentrent dans leurs parlements nationaux, défendent les intérêts européens beaucoup plus que les ministres ! Je n'ai jamais entendu un ministre véritablement plaider la cause européenne devant son parlement national. Je n'ai jamais entendu un ministre qui, à l'occasion d'un dossier particulier, ait attiré l'attention sur l'avis portugais, espagnol ou italien ! Ce n'est pas dans la nature de la fonction. Dès lors, je me permets de vous soumettre cette idée pour que vous y réfléchissiez. Pour moi, évidemment, cette seconde chambre européenne composée de parlementaires nationaux ne doit pas doubler la première. On ne doit pas entrer dans un bicaméralisme intégral comme nous le connaissons en Belgique. On a tous des clichés. Il y a autant de bicaméralismes que d'États bicaméraux et dans chaque pays la deuxième chambre a un rôle très différent. Il n'y a que peu de pays où le bicaméralisme soit totalement parallèle et intégral. Il y a bien des nuances et la Belgique en est un exemple. Des différents piliers, il n'y en a qu'un qui soit communautaire, le deuxième et le troisième sont intergouvernementaux. Par qui sont-ils contrôlés ceux-là ? Par les parlementaires nationaux dans leur parlement national ? Certainement, mais avec une vision exclusivement nationale parce qu'ils ne se rencontrent pas entre eux dans une enceinte européenne où ils entendent des spécialistes de la justice d'autres pays parler de problèmes de justice ou de police. Il en va de même pour la défense et les affaires étrangères. C'est pourquoi mon expérience me porte à croire à la nécessité d'un bicaméralisme européen parlementaire avec une chambre élue directe et une deuxième chambre composée de parlementaires issus de leurs parlements nationaux qui deviendront les meilleurs avocats de la cause européenne et donc de la communautarisation progressive des politiques dans leur propre assemblée.

M. Jean-Victor Louis. – Je vous remercie, monsieur le président. Y a-t-il d'autres opinions sur le bicaméralisme européen ?

M. Giovanni Livi. – Je suis très intéressé par les propos qui ont été tenus au sujet du bicaméralisme. Par ailleurs, je sors fatigué de la longue campagne électorale qui a eu lieu en Italie. Durant cette campagne qui a commencé à la fin de l'année dernière et s'est terminée le 13 mai, on a très peu parlé de l'Europe, à l'exception de l'euro et des contraintes économiques imposées par Maastricht. Trente pour cent des parlementaires sont nouveaux et certains possèdent quelques connaissances de l'Europe puisqu'ils ont participé à un mouvement européen. Mais la Chambre risque d'être peu informée des questions européennes. Ce problème avait été soulevé lorsqu'on a éliminé la double appartenance : un parlementaire national ne peut pas être en même temps parlementaire européen puisqu'avec la distance et le temps, il accomplit mal ces deux tâches. Mais il existe dès lors une différenciation entre les parlements nationaux et le Parlement

2002, doen we alsof we niet zien dat we geen democraten zijn. In Italië is een referendum niet geldig indien minder dan de helft van de bevolking eraan deelneemt. Twee referenda werden aldus nietig verklaard. Indien een dergelijke regel niet bestaat en men een eenvoudige meerderheid toepast, moet men daaruit de consequenties trekken. Er moet dan een inspanning op het gebied van informatie gebeuren en een politieke bezinning worden gehouden. Ik denk dat men op deze manier de aanpassing niet kan nastreven.

De heer E. Rhein. – *Ik wil terugkomen op de twee punten die de voorzitter van de Senaat heeft aangeraakt. In de eerste plaats heeft de Ierse eerste minister in Göteborg zeer duidelijk verklaard dat het om een Iers probleem gaat dat door Ierland in twee fasen zal worden opgelost: nationale verkiezingen in 2002 en daarna een nieuw referendum. Er bestaat een oplossing op langere termijn. Ingewikkelde kwesties als de constitutionele constructie zoals die in Nice werd voorgesteld, hoeven niet aan de bevolking te worden voorgelegd. Dat geldt des te meer in een uitgebreide Gemeenschap waar de mensen niet begrijpen wat hen wordt gevraagd of waar zij het referendum gebruiken om een mening naar voren te brengen die geen enkel verband houdt met de tekst die ze moeten goedkeuren. Ik ben ervan overtuigd dat het Ierse probleem vóór eind 2002 opgelost zal zijn. Als dat niet zo is, zal er een andere oplossing worden gevonden. Het institutioneel probleem van Nice zal in elk van de toetredingsverdragen worden geregeld. Zo eenvoudig is het. De rest van het verdrag van Nice houdt niet veel in. Dat kan men vergeten.*

Ik kan begrijpen dat de voorzitter van de Belgische Senaat pleit voor een tweede wetgevende kamer. Daarvan zal in 2004 of 2010 nog niets in huis komen. Te veel zaken zijn immers nog intergouvernementeel en we kunnen dus niet zonder de Raad. Ook Frankrijk en Groot-Brittannië steunen dat voorstel. We lopen echter het risico dat er dan drie kamers zijn en dat er extra bureaucratie ontstaat. Mij stoort dat niet. Ik kom uit een land waar dat systeem bestaat. In de Bundesrat verdedigen de regeringen van de Länder hun belangen ten opzichte van de Duitse federatie. De samenstelling van de Raad is niet het essentiële probleem. Essentieel is te kunnen beschikken over een tweekamerstelsel dat werkt. Dat veronderstelt dat het Europees Parlement over volledige medebeslissingsbevoegdheid beschikt, zoals de meeste sprekers hier hebben gezegd.

De heer Jean-Victor Louis. – *We hebben nota genomen van uw scepticisme tegenover elk referendum. Wat u hebt gezegd, geldt immers voor elk referendum: er wordt een vraag gesteld en de kiezers antwoorden op een andere. Zij willen immers al dan niet hun vertrouwen geven aan degenen die aan de macht zijn. Wat de tweede parlementaire kamer betreft, rijst de vraag of deze een middelpuntzoekend of middelpuntvliedend element is. Volgens voorzitter De Decker is het een middelpuntzoekend element. De vraag is dus gesteld. Het*

européen.

Par ailleurs, nous prônons la démocratie. Mais, si nous affirmons que le « non » irlandais doit être oublié et qu'un nouveau référendum doit avoir lieu après les élections irlandaises de 2002, nous ferions semblant de ne pas être démocrates. En Italie, il a été décidé qu'un référendum n'est pas valable si moins de la moitié de la population y participe. Deux référendums ont ainsi été annulés. Mais si cette règle n'existe pas et qu'on applique la majorité simple, il faut en tirer les conséquences. Il faut alors faire un effort d'information et mener une réflexion politique. Je ne crois pas que l'on pourra maintenir le cap du réajustement de cette manière.

M. E. Rhein. – Je voudrais revenir sur les deux points que le président du Sénat vient d'évoquer. Tout d'abord, le premier ministre irlandais a très clairement déclaré à Göteborg qu'il s'agit d'un problème irlandais qui sera résolu par l'Irlande en deux temps : des élections nationales en 2002 puis un autre référendum. Il existe une solution à plus long terme. Les questions aussi compliquées que la construction constitutionnelle telle que proposée à Nice, ne doivent pas être soumises à la population. C'est d'autant plus le cas dans une Communauté élargie où les gens ne comprennent pas ce qui leur est demandé ou utilisent le référendum pour exprimer un avis qui n'a aucun rapport avec le texte qu'ils doivent adopter. Par conséquent, je suis persuadé que le problème irlandais sera résolu avant le fin de 2002. Si ce n'est pas le cas, on trouvera une autre solution. On réglera le problème institutionnel de Nice dans chacun des traités d'adhésion. C'est aussi simple que ça. Le reste de ce traité ne contient pas grand-chose. On pourra donc l'oublier.

J'en viens à la question du Sénat européen. Je comprends bien entendu que le président du Sénat belge plaide pour une deuxième chambre législative. Mais je crains qu'elle ne puisse être créée avant très longtemps. Ce n'est certainement pas une question mûre pour 2004 ou 2010 parce qu'il existe trop d'affaires intergouvernementales et qu'on ne peut pas se passer du Conseil. C'est aussi simple que ça. Cette proposition n'est pas seulement la vôtre. C'est aussi celle de la France et du Royaume-Uni. Mais nous risquons de nous retrouver avec trois chambres et une bureaucratie supplémentaire. Cela ne me gêne pas du tout ; je viens d'un pays où ce système existe. Au sein du Bundesrat, les gouvernements des Länder défendent leurs intérêts vis-à-vis de la fédération allemande. Par conséquent, votre proposition ne me choque pas. La composition du Conseil ne constitue pas le problème essentiel. L'essentiel est de disposer d'un bicaméralisme qui fonctionne. Pour cela, il faut bien entendu que le Parlement européen bénéficie de la pleine codécision, comme cela été dit par la plupart des orateurs.

M. Jean-Victor Louis. – Nous avons noté votre scepticisme à l'égard de tout référendum. En effet, ce que vous avez dit vaut en fait pour tout référendum : on pose une question et les électeurs appelés à se prononcer répondent à une autre. Car ils veulent donner ou non leur confiance au pouvoir en place. En ce qui concerne la seconde chambre parlementaire, la question est de savoir si elle est un élément centripète ou centrifuge. Selon le président De Decker, il s'agit d'un élément centripète. La question est donc posée. Le débat ne se

debat zal daarmee vandaag niet worden afgesloten.

De heer Christian Franck, hoogleraar aan de ULB. – *Ik ben vrij laat aangekomen, maar wil toch reageren op wat ik heb gehoord over de verkiezing van de voorzitter van de Commissie in het kader van de Europese verkiezingen. Ik denk daarover nog na. Het kan om een slecht of een echt goed idee gaan. In de bestaande politieke systemen zijn er twee manieren om de eerste minister te kiezen. Er is het Engelse model met een meerderheidssysteem en, anderzijds, de vreemde uitvinding van de Israëliëse constitutionalist, die een eerste minister verkiezen los van de parlementaire meerderheid. Men ziet op dit ogenblik wat dit als resultaat geeft.*

Het idee dat de heer Delors nu naar voren schuift kan stimulerend zijn voor een verkiezingscampagne, maar ik zie niet goed in hoe zoiets kan passen in een volledig en gestructureerd politiek systeem. De leider van de partij die de meeste stemmen haalt, zou voorzitter van de Commissie worden. De Raad zou hem onmiddellijk aanwijzen. Maar wat gebeurt er nadien? Hoe zal de rest van de Commissie worden samengesteld? Moet een parlementaire meerderheid die nieuwe Commissie steunen? De leider van de grootste partij in het Parlement beschikt niet over een parlementaire meerderheid. Een coalitie van de tweede en derde grootste partijen kan plots beslissen de betrokkene niet in zijn ambt te bevestigen. Dat systeem, dat meer een gadget lijkt om de verkiezingen te dynamiseren, kan het Europees Parlement ertoe brengen "parlementaristische" reflexen te ontwikkelen die gevaarlijk kunnen zijn in dit kwetsbare stadium van de Europese integratie. Over dit voor velen uitstekende voorstel zou het best nog eens worden nagedacht.

De heer Fernand Herman, gewezen minister en gewezen lid van het Europees parlement. – *Er bestaan andere methodes om een voorzitter aan te wijzen dan die welke door de heer Franck wordt voorgesteld. Eenmaal gekozen kan het parlement zelf zijn meerderheid bepalen en de voorzitter van de Commissie aanwijzen. Dat systeem verschilt volledig van het uwe. Er zou, zoals in België, een coalitie bestaan. De meerderheid van het parlement zou het hoofd van de uitvoerende macht aanwijzen. Een partij hoeft daarvoor geen meerderheid te hebben. Als een coalitie stabiel is, kan zij dat doen.*

De heer Armand De Decker, voorzitter van de Belgische Senaat. – *Een andere formule zou het mogelijk maken via rechtstreekse algemene verkiezingen een voorzitter van de Unie te kiezen in een parlementair en niet-presidentieel systeem. Conform de resultaten van de Europese verkiezingen en de krachtsverhoudingen binnen het Europees Parlement zou die de vorming van de Commissie voorzitten. Die kan het resultaat zijn van een partijencoalitie. Dat de leider van de partij die de meeste stemmen heeft behaald, als voorzitter wordt aangewezen, is zeer aanvaardbaar in landen met een meerderheidssysteem. In landen zoals het onze, waar het proportioneel kiesstelsel en coalities tot de traditie behoren,*

terminera pas aujourd'hui.

M. Christian Franck, professeur à l'ULB. – Je suis arrivé assez tard, mais je tiens à réagir à propos de ce que j'ai entendu, notamment l'idée de l'élection du président de la Commission dans le cadre des élections européennes. J'en suis au stade de la réflexion et non de la conviction. Mon hypothèse est qu'il peut s'agir tant d'une fausse bonne idée que d'une bonne idée. Pourquoi ? Si l'on regarde les régimes politiques existants, il y a deux manières de choisir le premier ministre : d'une part, le modèle anglais, lié à un mode de scrutin majoritaire et, d'autre part, l'invention étrange des constitutionnalistes israéliens qui font élire un premier ministre indépendamment de sa majorité parlementaire. On voit bien ce que cela donne pour le moment.

Il me semble que l'idée avancée actuellement par M. Delors présente l'intérêt de stimuler une campagne électorale, mais on ne voit pas très bien comment elle peut cadrer dans un régime politique complet et structuré. Je vois l'inconvénient suivant : on dit que le leader du parti qui a le plus de voix devient président de la Commission et le Conseil européen accepte aussitôt de le désigner. Qu'en est-il de la suite du scénario ? Comment compose-t-on la suite de la Commission ? Est-on aspiré dans une certaine logique de régime parlementaire, où il faut une majorité parlementaire qui appuie cette nouvelle Commission, dont le président est le chef du premier parti ? Le chef du premier parti au parlement n'est pas quelqu'un qui dispose d'une majorité parlementaire. Une coalition des deuxième et troisième partis peut tout à coup décider de ne pas donner l'investiture à l'intéressé. Je crains que ce système qui paraît être un « gadget » pour dynamiser une élection qui en a bien besoin, conduise le parlement européen à avoir des réflexes de parlementarisme qui, à mon avis, sont peut-être dangereux au stade encore fragile de l'intégration européenne. Ce qui est considéré par beaucoup comme une excellente idée mériterait de faire l'objet de quelques réflexions complémentaires.

M. Fernand Herman, ancien ministre et ancien membre du Parlement européen. – Il existe d'autres façons de désigner un président que celle proposée par M. Franck. Le parlement, une fois élu, peut constituer lui-même sa majorité et désigner le président de la Commission. C'est un système tout à fait différent du vôtre. On disposerait, comme en Belgique, d'une coalition. Hormis le fait que personne ne jouerait le rôle de notre Roi, le système serait identique. C'est la majorité du parlement qui désignerait le chef de l'exécutif. Il n'est pas nécessaire qu'un parti soit majoritaire pour cela. Si une coalition est solide, elle peut le faire.

M. Armand De Decker, président du Sénat de Belgique. – Une autre formule permettrait d'élire au suffrage universel direct un président de l'Union dans un système parlementaire et non présidentiel. Selon les résultats des élections européennes et selon le rapport de forces au sein du parlement européen, il présiderait à la formation de cette Commission qui pourrait constituer le résultat d'une coalition de partis. Désigner à la présidence le leader du parti qui a obtenu le plus de voix est une logique qui est sans doute très facile à faire accepter dans les pays qui possèdent un système majoritaire. Mais, dans les pays comme le nôtre où le suffrage proportionnel et les coalitions sont de tradition, cette idée

is die idee moeilijk aanvaardbaar. Daarentegen kan die voorzitter, symbolisch, de keuze van een Europese uitvoerende macht op basis van de verkiezingsresultaten van het Europees Parlement leiden met de voorzitters van de Europese parlamentsfracties als gesprekspartners. Tegelijk zou hij gedurende vijf jaar de Raad voorzitten.

De heer Fernand Herman, gewezen minister en gewezen lid van het Europees parlement. – *Dit is het ogenblik om creativiteit aan de dag te leggen!*

De heer Jean-Victor Louis. – *Zal de opkomst voor zulk een verkiezing voldoende groot zijn?*

Het zou wijs zijn onze werkzaamheden nu af te sluiten. Er werden hier zeer interessante dingen gezegd. We staan aan het begin van een proces dat op gang gebracht is door de redevoeringen van de heren Fischer en Chirac in Berlijn. Die werden geconcretiseerd in de verklaring nr. 23, die de voorloper moet zijn van de verklaring van Laken van december.

We mogen niet te vlug denken dat een deel van het verdrag van Nice niet in het verdrag van 2004 kan worden opgenomen. Sommige bepalingen, zoals die over het Hof van Justitie, worden als interessant beschouwd, zelfs als ze niet helemaal tot hun logische einde worden doorgetrokken. De conferentie van 2004 en de toetredingsakten zouden, als Ierland het verdrag van Nice niet ratificeert, het voorwerp van een onderzoek moeten zijn om de inhoud van de oefening van 2004 en de toetredingsakten vast te stellen.

Wij gaan naar huis met een rijke oogst aan stof voor bezinning, in het bijzonder over wat door rector von der Gabletz werd gedefinieerd als iets wat niet afgebakend is, een ongedefinieerd voorwerp, en over het feit dat het niet wenselijk is een doelstelling vast te leggen. Hij sprak over een open-ended process. De rector heeft zelf aangetoond dat het misschien in een zekere zin open-ended is omdat we niet wensen dat er een theologisch debat ontstaat over het begrip Staat. Het is echter niet open-ended met betrekking tot de waarden die we willen verdedigen en de methodes die we kiezen, zelfs als we ook daar hebben gezien dat voor de rector en enkele andere sprekers, de toekomstige Europese Unie noodzakelijkerwijze een combinatie van communautaire methodes en intergouvernementele technieken zal toepassen.

Daarentegen kunnen we niet aanvaarden – dat is de les die we trekken uit wat professor Lenaerts zei – dat er een “sanitaire barrière” bestaat tussen de pijlers, dat wil zeggen dat de Commissie, het Hof van Justitie en het Europees Parlement gedeeltelijk of volledig van de tweede en derde pijler worden uitgesloten. Dat is strijdig met de grondbeginselen van de communautaire rechtsorde. Daarom sprak ik over het herstel van de rechtsorde die door Maastricht was verbroken. We zijn nog niet van die pijlers af. Voor de voorstanders ervan zullen ze altijd blijven bestaan.

Ik dank de voorzitter van de Senaat nogmaals voor zijn gastvrijheid, de sprekers voor hun bijdragen, alsook het personeel – tolken, redacteurs van de dienst Verslaggeving en kamerbewaarders – en allen die in de GEPE en de Senaat tot deze interessante vergadering hebben bijgedragen.

passe très mal. Par contre, ce président, certes un peu symbolique, pourrait présider à la recherche d'un exécutif européen sur la base des résultats des élections du Parlement européen. Il aurait pour interlocuteurs les présidents des groupes parlementaires européens. En même temps, il présiderait le Conseil pendant cinq ans.

M. Fernand Herman, ancien ministre et ancien membre du Parlement européen. – C'est le moment de faire preuve de créativité !

M. Jean-Victor Louis. – La question est de savoir si la mobilisation populaire pour une telle élection serait suffisante.

Cela étant, je crois qu'il serait sage de clôturer nos travaux. Les interventions ont été d'un grand intérêt. Manifestement, nous nous trouvons au début d'un processus qui a été amorcé par les discours tenus à Berlin par MM. Fischer et Chirac et qui se sont concrétisés par la déclaration 23, celle-ci devant donner lieu à la déclaration de Laeken de décembre prochain.

Par ailleurs, il ne faut pas considérer trop vite qu'une partie de la substance du traité de Nice ne pourrait être incorporée dans le traité de 2004. En effet, certaines dispositions, notamment sur la Cour de Justice, sont généralement considérées comme des réalisations intéressantes, même si elles ne vont pas du tout au bout du chemin. La conférence de 2004 et les actes d'adhésion devraient, si l'Irlande ne ratifie pas le traité de Nice, faire l'objet d'un examen afin de déterminer le contenu de l'exercice de 2004 et des traités d'adhésion.

Nous rentrerons chez nous avec une ample moisson de sujets de réflexion, en particulier sur ce qui a été défini par le Recteur von der Gabletz comme quelque chose qui n'est pas déterminé, un objet indéfini, et sur l'inopportunité d'établir un objectif. Il a parlé d'un *open-ended process*. Je crois que le Recteur von der Gabletz a lui-même montré que c'était peut-être *open-ended* en un sens parce que nous ne voulons pas que s'ouvre un débat théologique sur la notion de l'État. Mais ce n'était pas *open-ended* quant aux valeurs que nous entendons voir défendre et quant aux méthodes qui reçoivent nos préférences, même si, là aussi, nous avons vu que, pour le Recteur von der Gabletz et quelques autres orateurs, la future Union européenne connaîtra nécessairement toujours une combinaison de méthodes communautaires et de techniques intergouvernementales.

Nous ne pouvons par contre pas accepter – c'est la leçon de ce qui a été dit par le Pr Lenaerts – cette espèce de « barrière sanitaire » entre les piliers, c'est-à-dire le fait que la Commission, la Cour de Justice, le Parlement européen soient partiellement ou totalement exclus du deuxième et du troisième piliers. C'est contraire aux fondements de l'ordre juridique communautaire. C'est pourquoi j'avais parlé de la restauration de l'ordre juridique brisé par Maastricht. Nous ne sommes pas encore remis de ces piliers qui, pour leurs promoteurs, constituaient une construction éternelle.

Je remercie à nouveau le président du Sénat pour son hospitalité, les orateurs pour leurs interventions, ainsi que le personnel qui a assisté la réunion pendant ses travaux, à savoir les interprètes, les rédacteurs du compte-rendu, les

huissiers ainsi que toutes celles et ceux qui, au sein du GEPE et du Sénat, ont contribué à rendre cette réunion intéressante.

INLEIDEND STUK**HET DOEL VAN HET EUROPESE EENMAKINGSPROCES**

“Such a bigger, more active and more powerful EU will, sooner or later, need its own federal government”

Martin Wolf, *The Financial Times*, March, 19, 2001

Inleiding. Er is een debat nodig.

Het werd al herhaaldelijk benadrukt: de uitbreiding van de Europese Unie die voor de deur staat, heeft weinig gemeen met de vorige uitbreidingen van de Unie of van de Gemeenschap. Het is heel gewoon op te merken dat het vandaag om de hereniging van het Continent gaat. In de beginfase van de Europese integratie ging men uit van de hypothese: een verdeeld Europa is gedoemd te verdwijnen.

In 1950, vijf jaar na het einde van de oorlog, was het de bedoeling om Frankrijk en Duitsland met elkaar te verzoenen. Vandaag gaat het erom de verschillende delen van Europa samen te doen leven. De uitdagingen zijn van dezelfde orde. Een dergelijke context en dergelijke vooruitzichten vragen om een breed debat en houden een belangrijke hervorming in.

Bij de kandidaat-lidstaten vinden we Centraal- en Oost-Europese landen terug die vervreemd zijn van hun eigen, werkelijke of haast mythische, identiteit, die nauwelijks hun onafhankelijkheid hebben herwonnen na vijftig jaar zogenaamde “beperkte” soevereiniteit (ongetwijfeld één van de meest tragische eufemismen van de hedendaagse geschiedenis), sterker nog, van integratie in de Sovjetunie, zoals de Baltische Staten. Zij hebben het gevoel op te gaan in een groter geheel, ze verfoeien hartgrondig hun situatie van ondergeschikte, van vragende partij. Daarom vinden zij het zo belangrijk om de schijn van soevereiniteit op te houden. Bij bepaalde lagen van de bevolking ontstaan negatieve reacties tegen een nieuw model dat, volgens hen, van buitenaf wordt opgelegd¹. Vandaar dat bepaalde regeringen van de kandidaat-lidstaten ernaar streven om in de toekomstige Unie het recht te vrijwaren om neen te zeggen, wat veruit belangrijker lijkt te zijn dan hun belangstelling om deel te nemen aan het gemeenschappelijk beslissingsproces². Een reflex die we ook in de lidstaten van de Unie terugvinden zoals we tijdens de Europese Raad van Nice nog hebben kunnen vaststellen.

Is het nog nodig om wat betreft het fenomeen van de Europese eenmaking te benadrukken dat de aanpak van de huidige lidstaten verschillend is? Bepaalde lidstaten hopen met de uitbreiding een definitieve punt te zetten achter de droom van de integratie. Andere zijn bang voor verwatering maar leggen nauwelijks hetzelfde dynamisme aan de dag als de eerste.

Beide categorieën zijn trouwens niet homogeen. De debatten van Nice hebben aangetoond dat zelfs de houding van de meest traditionele “Europavoorstanders” soms heel sterk doet

DOCUMENT INTRODUCTIF**LA FINALITÉ DE LA CONSTRUCTION EUROPÉENNE**

“Such a bigger, more active and more powerful EU will, sooner or later, need its own federal government”

Martin Wolf, *The Financial Times*, March, 19, 2001

Introduction. La nécessité d'un débat.

Cela a été maintes fois souligné : l'élargissement de l'Union qui est à nos portes n'a que peu en commun avec les élargissements antérieurs de l'Union ou de la Communauté. Il est devenu banal de remarquer qu'il s'agit aujourd'hui de la réunification du Continent. L'hypothèse de travail de l'intégration européenne à ses débuts : une Europe divisée, disparaît.

En 1950, l'objectif était, cinq ans après la fin de la guerre, de réconcilier la France et l'Allemagne. Maintenant, il est de faire vivre ensemble les différentes parties de l'Europe. Les défis sont de la même dimension. Un tel contexte et une telle perspective exigent un grand débat et une grande réforme.

Du côté des candidats à l'adhésion, des pays du Centre et de l'Est de l'Europe, aliénés de leur identité, réelle ou quasi mythique, retrouvent à peine leur indépendance après cinquante ans de souveraineté dite « limitée » (sans doute, l'un des plus tragiques euphémismes de l'histoire contemporaine), voire, d'intégration à l'Union soviétique, comme les républiques baltes, et ils le font avec le sentiment de se fondre dans un ensemble plus vaste et dans des conditions où ils ressentent profondément leur infériorité, leur situation de demandeur. Cette perception les rend plus attentifs au maintien des apparences de la souveraineté. Dans certains secteurs de la population naissent des réactions négatives contre un nouveau modèle ressenti comme imposé de l'extérieur¹. D'où le souci de certains des gouvernements des pays candidats de préserver dans l'Union à venir le droit de dire non, qui semble dominer de loin l'intérêt de participer à la prise de décision commune². Un réflexe, on le remarquera, que l'on retrouve aussi chez les États membres de l'Union, comme le Conseil européen de Nice l'a encore démontré.

Du côté des États membres actuels, est-il besoin de souligner les différences d'approche quant au phénomène d'unification européenne ? Certains États entendent mettre avec l'élargissement un point final au rêve d'intégration. D'autres appréhendent la dilution mais il s'en faut de beaucoup qu'ils manifestent le même dynamisme que les premiers.

Les deux catégories ne sont d'ailleurs pas homogènes. Les débats de Nice ont montré que même les plus traditionnellement « européistes » parmi les États peuvent

denken aan die van de verbeterde voorstanders van de nationale soevereiniteit.

Men kan er weliswaar van uitgaan dat de uitbreiding een uitdaging is die de Gemeenschap met succes zal aangaan, zoals ze dat vroeger altijd heeft gedaan, door moeilijkheden triomfantelijk te overwinnen. De integratiedynamiek zou het altijd halen. Overigens, is de balans niet ruimschoots positief? Houdt de uitbreiding geen onweerlegbare, niet te verwaarlozen, positieve elementen in, zowel op politiek als op economisch vlak? Ongetwijfeld, maar is het niet juist te onderstrepen dat bepaalde krachten de uitbreiding steunen in de hoop dat de Unie daardoor zal verwateren en dat de druk van de lidstaten die vijandig staan tegen de communautaire methode groot is?

Men kan natuurlijk besluiten om de Unie om te vormen tot een ongewerveld geraamte, waardoor de bevoegdheden van de instellingen, geleidelijk aan, nog slechts een symbolische waarde zullen hebben ten opzichte van de onstuitbare evolutie naar intergouvernementalisme, naar een soort van Europese VN, zoals sommigen beweren, een evolutie die nog paradoxaler is aangezien de Gemeenschap, met de monetaire unie, in hoofdzaak, nooit zo "federaal" is geweest. En nochtans, legt men niet de nadruk op het feit dat het Gemeenschapsconcept dat wordt gekenmerkt door het toekennen van de bevoegdheden aan de gemeenschappelijke instellingen, door de rechtstreekse werking, de voorrang van het communautaire en de rechterlijke controle, definitief tot het verleden behoort of in ieder geval slechts nog betrekking heeft op een beperkte kern van regels met betrekking tot de binnenmarkt? Governance door middel van netwerken is wenselijker dan een verticale uitoefening van de macht. Deze nieuwe governance-stijl houdt in dat men aan te bevelen praktijken definieert ("*best practices*"), ervaringen vergelijkt, "*benchmarking*" (nadruk leggen op referentiemateriaal) en controle laat uitvoeren door gelijken ("*peer pressure*"), veeleer dan gebruik te maken van de traditionele instrumenten van de openbare macht (retro-uitdrukking?). Bepaalde auteurs zijn van mening dat deze transformatie van het Europese bouwwerk tot gevolg zal hebben dat "*numbers as such are much less of a problem than for the older versions of common policies as exemplified in sectors such as agriculture*"³.

Indien men daarentegen overtuigd blijft van het belang van de Europese stem in de wereld, van het bestaan van waarden, zelfs van een Europees model, van een streven naar solidariteit en economische en sociale cohesie en andere doelstellingen die in het communautair beleid naar voren worden geschoven, en van de onmogelijkheid van de Staten om elk afzonderlijk de transnationale uitdagingen van deze samenleving aan te gaan, dan moet men zich vandaag, of nadien nooit meer, de volgende vragen stellen: Europa, waarom en Europa, hoe?

I. Europa, waarom?

Het debat over de doelstellingen van het Europese eenmakingsproces loopt parallel met de kwestie over de verdeling van de bevoegdheden. "Wie doet wat?", aldus de bijzonder simplistische uitdrukking die het vaakst wordt gebruikt. In de eerste plaats werd daarvoor een catalogus

adopter des attitudes très similaires à celles des défenseurs acharnés de la souveraineté nationale.

On peut certes considérer que l'élargissement est un défi que la Communauté surmontera, comme elle l'a toujours fait antérieurement, en triomphant des difficultés. Le dynamisme de l'intégration l'emporterait toujours et d'ailleurs, le bilan n'est-il pas largement positif? L'élargissement ne comporte-t-il pas d'incontestables éléments positifs non négligeables, tant politiques qu'économiques? Cela n'est pas douteux mais n'est-il pas correct de souligner que certaines forces qui poussent à l'élargissement le font dans le secret espoir d'une dilution de l'Union et que les pressions des États hostiles à la méthode communautaire sont considérables?

On peut évidemment choisir de se résoudre à la transformation de l'Union en un vaste ensemble invertébré, où, peu à peu, les pouvoirs des institutions ne seront plus que symboliques au regard d'une évolution irrépressible vers l'intergouvernementalisme, vers une sorte d'ONU européenne, comme le disent certains, évolution d'autant plus paradoxale qu'en substance, avec l'union monétaire, la Communauté n'a jamais été aussi « fédérale ». Et, cependant, ne souligne-t-on pas que la conception communautaire, caractérisée par l'attribution de pouvoirs aux institutions communes, l'effet direct, la primauté et le contrôle juridictionnel, appartiennent au passé, ou ne concernent plus en tous cas qu'un noyau restreint de règles concernant le marché intérieur? La gouvernance par réseaux est préférée à l'exercice vertical du pouvoir. Ce nouveau mode de gouvernance s'exprime désormais par la définition de pratiques recommandables (« *best practices* »), la comparaison d'expériences, le « *benchmarking* » (la mise en avant d'éléments de référence) et le contrôle des pairs (« *peer pressure* »), plutôt que par les instruments traditionnels de la puissance publique (une expression rétro?). Et certains auteurs sont d'avis que cette transformation de la construction européenne a pour effet que « *numbers as such are much less of a problem than for the older versions of common policies as exemplified in sectors such as agriculture* »³.

Si, en revanche, l'on reste convaincu de l'importance de la voix européenne dans le Monde, de l'existence de valeurs, voire d'un modèle européen, des objectifs de solidarité et de cohésion économique et sociale parmi d'autres buts assignés aux politiques communautaires, et de l'impossibilité pour les États de faire face isolément aux défis transnationaux de notre temps, si l'impuissance de l'Europe est ressentie comme indigne de ses responsabilités, il faut aujourd'hui ou jamais, se poser les questions : l'Europe, pour quoi faire? et l'Europe, comment?

I. L'Europe, pour quoi faire?

Le débat sur les objectifs de la construction européenne présente des analogies avec le sujet de partage des compétences. « Qui fait quoi? », selon l'expression extraordinairement simpliste qui est utilisée le plus souvent. Cela s'est d'abord traduit par l'exigence d'un catalogue, voire

geëist, twee zelfs, één met betrekking tot de communautaire bevoegdheden, en één met betrekking tot de bevoegdheden die nationaal blijven, alsof diplomaten, rechtsgeleerden of parlementsleden, als bij toverslag, konden hopen om voor eens en voor altijd de kwestie van het afbakenen van de bevoegdheden op te lossen door het uitwerken van één of twee catalogi die alle twijfels zouden wegnemen en het mogelijk zouden maken om machtsmisbruik effectief te straffen. De boeken over grondwettelijke rechtspraak zijn een bewijs dat je de zaken niet op die manier kunt oplossen, dat het moeilijk is om volledige transparantie af te dwingen en dat je de burgers bedriegt door te beweren ze door het uitwerken van catalogi⁴ rechtszekerheid te bieden. Hoe trouwens een akkoord bereiken tussen de lidstaten en hun regio's over zulke teksten? Het werd al bewezen dat het opstellen van een "abstracte catalogus" van de bevoegdheden, naar het Duitse grondwetmodel, geen geschikte oplossing is voor de Unie waar de bevoegdheden niet per actieterrein maar op grond van de doelstellingen worden gedefinieerd: de verwezenlijking van een binnenmarkt, het landbouwbeleid, enz. ...⁵

Vandaag vermijdt men het woord "catalogus" en is men veeleer geneigd om de bevoegdheden in categorieën onder te brengen. De voorzitter van de regering van Nordrhein-Westfalen suggereert bijvoorbeeld om de wetgevende bevoegdheden in drie categorieën onder te brengen: exclusieve bevoegdheden, principiële bevoegdheden⁶ en aanvullende bevoegdheden. Voor Wolfgang Clement spreekt het voor zich dat men zich niet houdt aan een "onveranderlijke" indeling maar dat moeten worden onderzocht welke bevoegdheden "uit hun categorie" zouden moeten worden gehaald, of zelfs aan de lidstaten zouden moeten worden teruggegeven⁷. De voorstellen die door Kanselier Schröder in naam van de SPD werden verwoord, liggen in dezelfde lijn en hebben specifiek betrekking op het gemeenschappelijk landbouwbeleid en het structureel beleid. Alle ingrediënten voor een conflict met de staten die voorstander zijn van die belevingsvormen, zijn, zoals we kunnen afleiden uit de Spaanse en Italiaanse reacties en uit de toespraak van eerste minister Jospin van 28 mei, derhalve voorhanden.

We voegen eraan toe dat het concept van "principiële bevoegdheden" ("*Grundsatzgesetzgebung*"), zoals de heer Clement het gebruikt, bedoeld is om de rechtstreekse werking van de normen die deze ten uitvoer leggen, te doen vervallen, wat vast en zeker een mooie vooruitgang is voor de privépersonen, en dat op het gebied van de binnenmarkt!

We moeten op dat punt het standpunt ondersteunen dat professor Magiera van de Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften te Spire tijdens de Conferentie over het Belgisch Voorzitterschap van de Europese Unie op 26 en 27 april (niet gepubliceerd)⁸ aanvoerde, en volgens hetwelk het, in overeenstemming met Verklaring nr. 23 over de toekomst van de Unie, niet de bedoeling is om de bevoegdheden te verdelen maar wel om "de bevoegdheden duidelijker af te bakenen en die afbakening nadien ook te behouden...", wat dus wil zeggen: een oefening in verheldering. De heer Moscovici, afgevaardigd minister, belast met Europese zaken, verklaarde tijdens een vergadering

de twee catalogues, l'un des compétences communautaires et l'autre, des compétences demeurant nationales, comme si, par un coup de baguette magique, le diplomate, le juriste ou le parlementaire pouvait espérer trancher une fois pour toutes la question de la délimitation des pouvoirs, par l'élaboration d'un ou de deux catalogues⁴, qui supprimeraient les doutes et permettrait effectivement de sanctionner les excès de pouvoir. Des volumes de jurisprudence constitutionnelle sont là pour nous démontrer que les choses ne se règlent pas de cette façon, que la transparence absolue est difficile à réaliser en la matière et que c'est tromper les citoyens que de prétendre leur donner la sécurité juridique par l'élaboration de catalogues. Comment d'ailleurs mettre d'accord les États membres et leurs régions sur de tels textes ? Il a été démontré que la rédaction d'un « catalogue abstrait » de compétences, sur le modèle de la Loi fondamentale allemande, n'était pas adéquat pour l'Union, où les compétences sont définies, non pas par domaine d'action mais par objectifs : la réalisation du marché unique, la politique agricole, etc. ...⁵

Aujourd'hui, l'on évite le mot « catalogue » pour utiliser plutôt celui de classement des compétences en catégories. Ainsi le président du gouvernement du Land de Rhénanie du Nord – Westphalie suggère-t-il de classer les compétences législatives communautaires en trois catégories : compétences exclusives, compétences de principe⁶ et compétences complémentaires. Il va de soi pour Wolfgang Clement que l'on ne devrait pas s'en tenir à un classement « à droit constant » mais qu'il y aurait lieu d'examiner les compétences qui devraient être « déclassées » voire même rendues aux États membres⁷. Les propositions du SPD exprimées par le Chancelier Schröder vont dans le même sens et visent spécifiquement la politique agricole commune et les politiques structurelles. Tous les ingrédients d'un conflit avec les États partisans de ces politiques sont ainsi réunis, comme le démontrent les réactions espagnoles et italiennes ainsi que le discours du Premier ministre Jospin, le 28 mai.

Nous ajouterons que le concept de « compétences de principe » (« *Grundsatzgesetzgebung* »), utilisé par Monsieur Clement, entend supprimer pour les normes qui les mettent en œuvre tout effet direct pour les citoyens, ce qui constitue assurément un beau progrès pour les particuliers, et cela dans le domaine du marché intérieur !

Il faut, à ce sujet, soutenir le point de vue exposé par le professeur Magiera, du Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften, à Spire, lors de la Conférence sur la Présidence belge de l'Union européenne, les 26 et 27 avril 2001 (non publié)⁸ et selon lequel il ne s'agit pas, selon la Déclaration n° 23 sur l'avenir de l'Union, de modifier la répartition des compétences, mais « d'établir, et maintenir ensuite, une délimitation plus précise des compétences... », c'est à dire d'entreprendre un exercice de clarification. M. Moscovici, ministre délégué, chargé des affaires européennes, déclarait lors d'une réunion de la Délégation du Sénat français pour l'Union européenne, le 4 avril 2001,

met de Delegatie van de Franse Senaat, op 4 april 2001, dat we “moeten vermijden dat het debat het bestaande evenwicht zou verstoren, of erger nog, zou betekenen dat we een stap achteruit moeten doen... Volgens mij moeten we dit debat echter aangrijpen om de krachtlijnen van de Europese architectuur te versterken en de zaken te verhelderen.”⁹ We zouden dit standpunt zoveel mogelijk moeten navolgen. Op die manier zouden we nefaste beslissingen kunnen vermijden zoals het doen vervallen van artikel 308 (ex-235), zoals voorgesteld door de eerste minister van Nordrhein-Westfalen, dat een onmisbare veiligheidsklep is, op voorwaarde dat men er welbewust mee omspringt, d.w.z. dat men de beperkingen op het inroepen van deze rechtsgrond zoals die in het Verdrag zijn bepaald en, in veeleer restrictieve zin, verder worden toegelicht in de rechtspraak, naleeft.

Dit gezegd zijnde, hoe kunnen we nu het mandaat van Nice invullen? Professor Pernice stelt voor om een onderscheid te maken tussen exclusieve wetgevende bevoegdheden, concurrerende en aanvullende wetgevende bevoegdheden, rechtstreekse tenuitvoerlegging, administratieve en uitvoerende bevoegdheden, ondersteunende coördinerende functies bij wijze van multilaterale controle op de nationale beleidslijnen of ter bevordering van de samenwerking tussen de lidstaten¹⁰. Het voorstel omvat overigens het idee om de pijlers te doen vervallen. In deze opsomming zit een volledige typologie van de uitdrukkingvormen van de bevoegdheden van de Gemeenschap en van de Europese Unie. Het is echter één zaak om de typologie te definiëren, het is nog een andere zaak om de verschillende bevoegdheden in het aldus gedefinieerde kader onder te brengen. We mogen niet blind zijn voor de risico's en de moeilijkheden van deze oefening.

In het licht van de Verklaring van Nice waarin niet enkel de kwestie van de afbakening van de bevoegdheden in overweging wordt genomen, maar eveneens het behoud ervan, stelt professor Pernice voor om een politiek orgaan op te richten van nationale en regionale parlementen (“Parliamentary subsidiary committee”, PSC), dat borg moet staan voor het naleven van de afbakening van de bevoegdheden, zonder daarom het optreden van het Hof in laatste aanleg, uit te sluiten. Wij geloven niet dat deze nieuwe instantie ook echt het doel dat werd vooropgesteld, optreden als een soort van scheidsrechter der bevoegdheden, kan dienen. Het resultaat zou wel eens voor meer verwarring en derhalve voor minder transparantie kunnen zorgen.

Europa, waarom? moedigt de Europeanen aan om misschien wel het belangrijkste politieke debat van de eeuw te voeren: is het Europese bouwwerk een optelsom van samenwerkingsakkoorden of gebaseerd op een voortaan gezamenlijke bestemming, in de mooie woorden van de Preambule van het Verdrag van de EGKS?

Met andere woorden, is het de bedoeling om deel uit te maken van een internationale organisatie die efficiënter is dan andere, een internationale openbare dienst, op het toppunt van de ontwikkeling van de internationale organisatie, wat de Gemeenschap vast en zeker is, maar is zij, in werkelijkheid en virtueel, niet veel meer?

En omgekeerd, hopen we een Gemeenschap van vrijheid en veiligheid te bouwen, waar de grondrechten van de mens en

qu'« il faudra éviter que le débat qui va s'engager ne conduise à modifier les équilibres, ou pire, à revenir en arrière... Ce débat, à mon sens, doit être, au contraire, l'occasion, tout en clarifiant les choses – ... – de conforter les lignes de force de l'architecture européenne ». ⁹ C'est à ce point de vue qu'il faudrait au minimum se tenir. L'on éviterait ainsi des décisions néfastes comme la suppression de l'article 308 (ex-235), proposée par le premier ministre de Rhénanie du Nord-Westphalie, qui est une soupape de sécurité indispensable si l'on y recourt à bon escient, c'est à dire en respectant les limites prévues par le Traité et clarifiées, dans un sens plutôt restrictif, par la jurisprudence, pour le recours à cette base juridique.

Ceci dit, que faire pour répondre au mandat de Nice ? Le professeur Pernice propose de distinguer entre pouvoirs législatifs exclusifs, concurrents et complémentaires, pouvoirs de mise en œuvre, d'administration et d'exécution directs et fonctions auxiliaires de coordination et de surveillance multilatérale des politiques nationales ou encouragement de la coopération entre les États membres¹⁰. La proposition comporte d'ailleurs celle de supprimer les piliers. L'on aura reconnu dans cette énumération une typologie complète des différentes expressions du pouvoir de la Communauté et de l'Union européenne. Une chose est cependant de définir la typologie, autre chose est de classer les différentes compétences dans le cadre ainsi fixé. On ne peut se dissimuler les risques et les difficultés de l'exercice.

Considérant que la Déclaration de Nice envisage non seulement la question de l'établissement mais aussi celle du maintien de la délimitation des compétences, le professeur Pernice propose aussi la création d'un organe politique composé de parlementaires nationaux et régionaux (« Parliamentary subsidiary committee », PSC), destiné à offrir une garantie du respect de la délimitation des compétences, sans exclure l'intervention de la Cour en dernière instance. Nous ne croyons pas que cette nouvelle instance puisse véritablement servir aux fins que l'on souhaite lui assigner : intervenir comme une sorte d'arbitre des compétences. Le résultat obtenu risque d'être plus de confusion et dès lors moins de transparence.

L'Europe, pour quoi faire ? incite les Européens au débat politique peut-être le plus important de ce siècle : la construction européenne est-elle une addition d'actions de coopération ou se fonde-t-elle sur la réalité d'un destin désormais partagé, selon la belle expression du Préambule du Traité CECA ?

En d'autres termes, s'agit-il de participer à une organisation internationale plus efficace que d'autres, un service public international, à la pointe du développement de l'organisation internationale, ce que la Communauté est assurément, mais n'est-elle pas, réellement et virtuellement, bien davantage ?

Entend-on, à l'inverse, bâtir une Communauté de liberté et de sécurité, de protection des droits fondamentaux, de défense

waarden¹¹ als vrede, stabiliteit en welvaart, op basis van solidariteit tussen de volkeren en een duurzame ontwikkeling, worden beschermd? En zijn we bereid om daarvoor de nodige middelen ter beschikking te stellen?

Gaan we het risico nemen om, bij gebrek aan aangepaste initiatieven, één van de zeldzame realisaties van de XX^{ste} eeuw waar Europa trots op kan zijn – want al die kritiek op de onvolmaaktheid van het Europese bouwwerk mag ons niet doen vergeten dat het om een echte *success story* gaat – te laten verkommen ten voordele van een soort van continentale willoosheid?

Is Europa het lot beschoren om van het internationale schaakbord te worden geveegd ten gunste van bestaande of toekomstige supermogendheden?

Dat zijn de existentiële vragen die, rekening houdend met het stadium waarin het integratieproces zich momenteel bevindt, aan de vooravond van de uitbreiding rijzen. Deze vragen hebben niets te maken met de zielige evenwichtsoefeningen die het Europa van de XIX^{de} eeuw, van Metternich, Disraeli en Palmerston, kenmerkten en waaruit sommigen hun inspiratie halen. Als we Europa groot zien, moeten we dit debat voorzetten. Maar dan moeten we het ook, onvermijdelijk, hebben over de middelen om die doelstellingen te kunnen verwezenlijken. Vandaar de vraag: Hoe, Europa?

II. De Methode.

Een debat over de doelstellingen van de Europese Unie in de zin van het zoeken naar het ultieme doel – sommigen hebben het gemeenzaam over de “finalité finale” – van de integratie, is volgens ons een steriel debat, een verkeerd debat en een gevaarlijk debat.

Een steriel debat? Is het nuttig zich af te vragen of het uiteindelijke doel van de Europese integratie de oprichting van een Staat is en zo overloze discussies te doen ontstaan over de definitie van de Staat, de originaliteit van het Europese bouwwerk, de relevantie van het Amerikaanse “model”? Er gaan steeds meer stemmen op om de Europese Unie te benoemen als een federatie van natiestaten. Deze laatste benaming¹² van “Federatie”, die als verdienste heeft dat er een woord wordt gebruikt dat vroeger uit de taal van de politiek is geweest, is eveneens geruststellend bedoeld door het gebruik van een verouderde uitdrukking (“natiestaten”),¹³ die echter niet van toepassing is op de werkelijkheid in de meeste staten van Europa¹⁴ en wel eens negatieve reacties zou kunnen oproepen in de vele samengestelde staten van de Europese Unie. Overigens lijken velen van hen die het idee hebben overgenomen, ondanks het gebruik van de term “Federatie”, veeleer voorstander te zijn van een confederale visie, gebaseerd op de staten teneinde de, weliswaar onmisbare, rol van de regeringen, en in het bijzonder van de Europese Raad, meer in de verf te zetten; kortom, een sterk intergouvernementalistisch getinte opvatting van het Europese bouwwerk. Zo is er Lionel Jospin, die “het idee van een Federatie van natiestaten volledig onderschrijft”, als “politiek relevant” beschouwd, zelfs al kan het juridisch gezien “ambigu lijken”, in zijn toespraak van 28 mei jongstleden, die

des droits de l'homme et des valeurs,¹¹ de paix, de stabilité et de prospérité, fondée sur la solidarité entre ses peuples et un développement durable ? et est-on disposé à s'en donner les moyens ?

Va-t-on prendre le risque de laisser s'étioler, faute d'action adéquate, ce qui constitue l'une des rares réalisations dont le XX^e siècle peut s'enorgueillir en Europe, – parce que toutes les critiques sur les insuffisances de la construction européenne ne doivent pas faire oublier qu'il s'agit véritablement d'une *success story* – au profit d'une sorte d'aboulisme continental ?

La destinée de l'Europe est-elle de se faire éliminer de l'échiquier mondial au profit de superpuissances nées ou à naître ?

Telles sont les questions existentielles qui se posent au seuil de l'élargissement, compte tenu du stade actuellement atteint par le processus d'intégration. Ces questions n'ont rien à voir avec les misérables jeux d'équilibre qui caractérisaient l'Europe du XIX^e siècle, celle de Metternich, de Disraeli et de Palmerston, et où certains semblent puiser leur inspiration. Si l'on a une grande ambition pour l'Europe, il faut poursuivre ce débat. Mais, inévitablement, celui-ci doit aussi porter sur les moyens de réaliser ces objectifs. C'est la question : Comment, l'Europe ?

II. La Méthode.

Un débat sur la finalité de l'Union européenne entendu comme la recherche de l'objectif ultime – certains disent plaisamment la « finalité finale » – de l'intégration est, à notre sens, un débat stérile, un débat erroné et un débat dangereux.

Un débat stérile ? Est-il utile de s'interroger sur la question de savoir si l'objectif final de l'intégration européenne est la création d'un État ? et d'ouvrir ainsi des discussions sans fin sur la définition de l'État, l'originalité de la construction européenne, la relevance du « modèle » américain ? On sait que des voix de plus en plus nombreuses proposent de qualifier l'Union européenne de fédération d'États-nations. Cette dernière appellation¹², qui a le mérite d'utiliser un mot jadis banni du langage des Politiques, celui de « Fédération », entend aussi rassurer par le recours à une expression démodée (« États-Nations »)¹³, qui ne correspond pas à la réalité de la majorité des États de l'Europe¹⁴ et risque de ce fait de susciter des réactions négatives dans les nombreux États composés de l'Union européenne. En outre, malgré le recours au terme « Fédération », le souci semble chez beaucoup de ceux qui ont repris l'idée, celui de consacrer plutôt une vision confédérale de l'Union, basée sur les États afin de mieux mettre en valeur le rôle – indispensable, certes – des gouvernements et, en particulier, celui du Conseil européen ; en bref, il s'agit d'une conception de la construction européenne avec une forte dose d'intergouvernementalisme. Ainsi, Lionel Jospin, qui « souscrit pleinement à la notion de Fédération d'États-nations », jugée « politiquement pertinente », même si elle « peut sembler ambiguë » du point de vue juridique, dans son discours du 28 mai dernier, et

een Duits of Amerikaans federalisme verwerpt, en een versterking van de Europese Raad voorstelt. Deze zou om de twee maanden moeten vergaderen en de bevoegdheid moeten hebben om het Europees Parlement, op voorstel van de Commissie of van de lidstaten, te ontbinden.

Een verkeerd debat? De Europese eenmaking via communautaire weg wordt gekenmerkt door de federale methode maar de experts in politieke wetenschappen hebben deels gelijk wanneer ze zeggen dat het om een “proces” gaat¹⁵. Het is nochtans niet alleen een “proces”, als men daar een soort van onafgebroken beweging mee bedoelt, die op de een of andere manier automatisch wordt aangestuurd, zonder samenhang, zonder richtinggevend principe, maar een veranderingsproces dat kan worden aangepast, en flexibeler is dan dat wat de evolutie van een Staat kenmerkt.

Een gevaarlijk debat? Het is opvallend dat sommigen het zoeken naar het doel beschouwen als een middel om de ambities van het Europese bouwwerk in een bepaalde richting te sturen, of zelfs te beperken. Dat geldt, in dat opzicht, ook voor de grondwet. De goedkeuring ervan kan een kwalitatieve sprong voorwaarts betekenen, of, wel integendeel, de Europese Unie in haar ontwikkeling stuiten. Dat hebben we net nog in herinnering gebracht in verband met de afbakening van de bevoegdheden. Het is niet toevallig dat vele Britse eurosceptici vinden dat er een grondwet moet komen.

We hebben net het woord “grondwet” gebruikt. Dit concept, dat tot voor kort uit de “Europese” woordenschat was geschrappt, deed met veel machtsvertoon zijn intrede in de toespraken van president Chirac en minister Fischer in Berlijn 2000. Het Parlement sprak zich gunstig uit over het idee van een grondwet, als het forum van het sociale middenveld, van politieke fracties en hooggeplaatste persoonlijkheden¹⁶. Er werden projecten ter zake uitgewerkt.

Wij willen u eraan herinneren dat de communautaire rechtsorde in grote mate wordt gekenmerkt door haar grondwettelijk karakter. Dat is het werk van het Hof van Justitie¹⁷. Het stoelt op een samenhangende interpretatie van de verdragen die de Europese Unie regelen. Opgemerkt zij dat die verdragen in hun geheel niet dezelfde grondwettelijke kwaliteit vertegenwoordigen. Met het invoeren van de “pijlers” (GBVB en JBZ) verbrak het verdrag van Maastricht de eenheid van de communautaire rechtsorde. Zolang die eenheid niet wordt hersteld is er geen grondwet van de Unie, die die naam waardig is, mogelijk, zelfs al moet men de specifieke kenmerken van de initiatieven op het gebied van het GBVB behouden. Gezien de heterogeniteit en de complexiteit van de pijlers, alsook het onvolledige karakter van de huidige grondwet van de Unie, heeft het geen zin om een “onveranderlijke” grondwet te maken. Het is in ieder geval niet door ons tot zo een oefening te beperken dat we de uitdagingen met succes zullen kunnen aangaan: de teksten duidelijker te maken, en derhalve begrijpelijker voor de burgers. De instellingen zouden er noch legitiemer, noch efficiënter door worden. Het gaat niet om een verlangen naar purisme vanwege de oud-strijders voor de communautaire zaak. In de praktijk worden we voortdurend gewezen op de nadelen op het vlak van efficiëntie, samenhang en transparantie van de veelheid aan rechtsprincipes die deel

rejette le fédéralisme à l'allemande ou à l'américaine, suggère un renforcement du Conseil européen. Celui-ci se réunirait tous les deux mois et aurait le pouvoir de dissoudre le Parlement européen, sur proposition de la Commission ou des États membres.

Un débat erroné ? L'unification européenne par la voie communautaire, se caractérise par sa méthode qui est fédérale mais les spécialistes de science politique ont, en partie, raison de dire qu'il s'agit d'un « processus »¹⁵. Ce n'est pas cependant qu'un « processus » si l'on entendait par là une sorte de mouvement perpétuel, entraîné par quelque automatisme, sans cohérence ni principe directeur, mais il s'agit cependant d'un processus évolutif et adaptable, plus flexible que celui qui caractérise l'évolution de l'État.

Un débat dangereux ? Il est remarquable que, pour certains, la détermination de la finalité est envisagée comme un moyen de canaliser voire de limiter les ambitions de la construction européenne. Il en est, à cet égard, de même que pour la constitution. Son adoption peut représenter un saut qualitatif ou, au contraire, l'imposition de verrous au développement de l'Union européenne. Nous venons de le rappeler à propos de la question de la délimitation des compétences. Ce n'est pas un hasard si l'on trouve des partisans convaincus de la nécessité d'une constitution parmi les eurosceptiques britanniques.

Nous venons d'utiliser le mot « constitution ». Ce concept qui était, jusqu'il y a peu, tabou dans le vocabulaire « européen » a fait son entrée en force dans le débat avec les discours de Berlin de mai 2000 du président Chirac et du ministre Fischer. Le Parlement s'est prononcé en faveur de la rédaction d'une constitution, le forum de la société civile, des formations politiques et de hautes personnalités¹⁶. Des projets ont été élaborés.

Nous voudrions rappeler que l'ordre juridique communautaire se caractérise déjà par un haut degré de constitutionnalisation, œuvre de la Cour de Justice¹⁷ fondée sur une interprétation cohérente des traités qui régissent l'Union européenne. Toutefois, l'ensemble de ces traités ne présentent pas la même qualité constitutionnelle. Par l'introduction des « piliers » (PESC et JAI), le traité de Maastricht a brisé l'unité de l'ordre juridique communautaire. Il n'y aura pas de constitution de l'Union digne de ce nom tant que cette unité n'aura pas été rétablie, même si l'on doit maintenir une spécificité à l'action dans le domaine de la PESC. Vu l'hétérogénéité des piliers et la complexité des piliers, ainsi que le caractère incomplet de la constitution actuelle de l'Union, une rédaction « à droit constant » n'a pas de sens. En tous cas, se limiter à un exercice de cette nature ne permettrait pas de répondre aux défis que l'on prétend vouloir affronter : rendre les textes plus clairs et, dès lors, plus lisibles pour le citoyen. Les institutions n'en deviendraient ni plus légitimes, ni plus efficaces. Il ne s'agit pas d'un souci de purisme de la part d'anciens combattants de la cause communautaire. La pratique démontre constamment les inconvénients, sur le plan de l'efficacité, de la cohérence et de la transparence de la multiplicité des bases juridiques relevant de divers piliers, c'est-à-dire des procédures applicables, pour traiter de matières étroitement reliées entre elles. C'est tout

uitmaken van de verschillende pijlers, met name de procedures die van toepassing zijn teneinde thema's die onderling nauw met elkaar verbonden zijn, te behandelen. Dat is in het bijzonder het geval voor het creëren van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid.

Het proces dat in Nice werd opgestart, is een grondwettelijk proces en het is van weinig belang of men liever over verdrag-grondwet, over grondwettelijk verdrag, spreekt dan wel over Grondwet. Er is geen tijd om over woorden te twisten. Er moeten oplossingen worden bedacht waardoor het Europese eenmakingsproces kan vorderen.

En we kunnen niet voortgaan op de weg naar integratie zonder een akkoord over het behoud van de communautaire methode, pijler van het grondwettelijk karakter van de rechtsorde en garantie voor de efficiëntie ervan.

De fundamentele elementen die deze methode kenmerken zijn maar al te goed bekend.

De rol van de *Commissie*, als drijvende kracht achter de Gemeenschap¹⁸, is zeker een sleutel tot het succes van die Gemeenschap. In het verleden was het gewoon om de Commissie te onderscheiden van een Internationaal Secretariaat. Vandaag kan men vrezen dat de oplossing die men in Nice heeft gevonden wat betreft de samenstelling van de Commissie, haar efficiëntie onvermijdelijk zal beperken. Die oplossing verantwoordt in ieder geval de angst van hen die de Commissie ervan beschuldigen van de filosofie en de oorspronkelijke rol van deze instelling af te wijken. Men moet het compromis van Nice in twijfel durven trekken en de voorwaarden scheppen om de bevoegdheden van de Commissie te herstellen en te ontwikkelen. Dat is een punt waaraan de kleine landen bijzonder veel aandacht zouden moeten besteden. Het mag weliswaar niet zo zijn dat de suggesties teneinde de rol van de Commissie als uitvoerend orgaan te versterken, haar initiatiefrecht zouden beperken¹⁹. De suggestie van Lionel Jospin volgens welke de voorzitter van de Commissie zou moeten komen uit de fractie die de Europese verkiezingen wint, is zeker de moeite waard om verder te worden onderzocht.

De *gekwalificeerde meerderheid* is een ander fundamenteel gegeven, zelfs al zullen de toename van het aantal lidstaten en de resultaten van Nice ten gevolge hebben dat het moeilijker zal worden om de nodige stemmen te vergaren. Men kan zich wel voorstellen dat de veralgemening van de meerderheidsstemming zeker doorgaat indien de Raad, zoals de Duitse Kanselier voorstaat, een echte tweede kamer wordt, samengesteld uit vertegenwoordigers uit de staten en uit de regio's. We weten dat Frankrijk zo een evolutie verwerpt omdat die niet geacht wordt aangepast te zijn aan de realiteit van de natiestaten. Het voorstel van Lionel Jospin, ontsproten aan een idee dat werd verdedigd door Jacques Delors, om een Permanente Raad op te richten, samengesteld uit vice-eerste ministers belast met de coördinatie van Europese aangelegenheden in hun land, wat in de buurt komt van de hypothesen ter zake in het Spinelli rapport, zou op termijn kunnen uitmonden in iets wat niet zou verschillen van een tweede kamer. Het verschil zit in de rol die respectievelijk in de Duitse en Franse plannen aan de Commissie wordt toegekend.

particulièrement le cas pour la réalisation de l'espace de liberté, de sécurité et de justice.

Le processus engagé à Nice est un processus constitutionnel et peu importe que l'on préfère l'expression de traité constitution, voire de traité constitutionnel, plutôt que celle de Constitution. L'heure n'est pas aux querelles de mots mais à l'élaboration de solutions qui permettent à la construction européenne de progresser.

Il n'y a pas de progrès possible dans la voie de l'intégration sans accord sur le maintien de la méthode communautaire, pilier de la constitutionnalisation de l'ordre juridique et garante de son efficacité.

Les éléments fondamentaux qui caractérisent cette méthode sont bien connus.

Le rôle de la *Commission*, comme moteur de la Communauté¹⁸, est certainement au centre de la réussite de celle-ci. Il était banal, dans le temps, de distinguer la Commission d'un secrétariat international. Aujourd'hui, l'on peut craindre que les solutions trouvées à Nice pour la composition de la Commission, réduiront irrémédiablement son efficacité. Elles justifient, en tous cas, les appréhensions de ceux qui dénoncent une certaine dérive de la Commission par rapport à la philosophie et au rôle originaux de cette institution. Il faut oser remettre en discussion le compromis de Nice et créer les conditions d'une restauration et d'un développement des pouvoirs de la Commission. C'est un point auquel les petits pays devraient être particulièrement attentifs. Il ne faudrait certes pas que les suggestions faites en vue de renforcer le rôle d'Exécutif de la Commission, le soient au détriment de ses pouvoirs d'initiative¹⁹. La suggestion, reprise par Lionel Jospin et selon laquelle le président de la Commission devrait être choisi parmi la formation politique victorieuse aux élections européennes, mériterait certainement d'être analysée.

La *majorité qualifiée au Conseil* est un autre élément fondamental, même si l'augmentation du nombre des États membres et les résultats de Nice auront pour effet de rendre plus difficile la réunion des voix nécessaires. On peut imaginer que la généralisation du vote majoritaire sera certainement acquise si le Conseil devient, comme le Chancelier allemand le préconise, une véritable seconde chambre composée de représentants des États et des régions. On sait que la France refuse une telle évolution qui n'est pas censée adaptée aux réalités des États-nations. La proposition de Lionel Jospin, issue d'une idée défendue par Jacques Delors, de voir s'instaurer un Conseil permanent, composé de vice – premiers ministres chargés de coordonner les affaires européennes dans leurs pays, et qui se rapproche des thèses du projet Spinelli à ce sujet, pourrait déboucher à terme sur quelque chose qui ne serait pas différent d'une seconde chambre. La différence réside dans le rôle dévolu respectivement dans les plans allemand et français pour la Commission.

De deelname van het *Europees Parlement* aan de wetgevende beslissingen, virtuele deelname in de verdragen van Rome, versterkt door de Europese Akte, uitgebouwd in Maastricht door het invoeren van het medebeslissingsrecht, bevestigd in Amsterdam en in Nice, is een belangrijk onderdeel geworden van de communautaire methode. Het medebeslissingsrecht moet voortaan – geleidelijk aan, indien nodig – uitgebreid worden naar de zogenaamd grondwettelijke aangelegenheden. Het is niet aanvaardbaar dat het Europees Parlement in het beste geval, slechts adviesrecht heeft in die aangelegenheden. Dat is niet alleen het geval voor de gemeenrechtelijke procedure van artikel 48 van het Verdrag van de Europese Unie maar ook voor de gevallen waarin het Verdrag in zogenaamde vereenvoudigde beslissingsprocedures voorziet omdat ze niet volgens de grondwettelijke procedures van de staten moeten worden goedgekeurd.

De *rechtstreekse werking* en de *voorrang van het gemeenschapsrecht* moeten worden gewaarborgd en uitgebreid tot de justitiële en politieke samenwerking, die momenteel onder de derde pijler valt. De geschiedenis van de integratie en, in het bijzonder, de communautaire rechtspraak, wijzen op de rol van individuen en bedrijven bij de ontwikkeling van het communautair recht. Initiatieven van privé-personen die erover waakten dat hun rechten werden gerespecteerd hebben in het begin de dynamiek van het communautaire bouwwerk aangezwengeld. Aangezien er geen regresrecht is, kan het niet anders dat de verdragsbepalingen niet efficiënt zijn wat één van de grootste kenmerken is van de communautaire rechtsorde.

De *toegang tot Justitie* moet worden verruimd en uitgebreid naar de domeinen waar het optreden van een communautaire rechter onderworpen is aan de beperkingen van de huidige verdragen. De uitzonderingen op de procedures bepaald in de verdragen van Rome moeten worden weggewerkt (inzake prejudiciële verwijzing en rechtstreeks beroep). De invordering van het Handvest van de grondrechten heeft pas echt zin als we ook privé-personen wier rechten werden geschonden, het recht zouden toekennen op rechtstreeks beroep.

We moeten ook nog een andere uitdaging aangaan: het betreft de ontwikkeling van de *regeringsfunctie* in de Europese Gemeenschap.

Sommigen vinden dat deze functie aan de Europese Raad toekomt. Deze oplossing voldoet noch aan de vereisten van legitimiteit noch aan die van efficiëntie. De Gemeenschap heeft tot nu toe een regime gekend dat men al lang als dubbel uitvoerend bestempelt: Commissie en Raad zijn de uitvoerende machten. De ontwikkeling van de EMU en van een veiligheids- en defensiebeleid maken een nieuwe denkoefening nodig over de Regering van de Europese Gemeenschap. We kunnen hier slechts de verschillende suggesties meegeven die werden gedaan voor de ontwikkeling van de Eurogroep, de ideeën van kanselier Schröder en de hervorming van de formule van de Hoge Vertegenwoordiger voor het GBVB, die steeds nijpender wordt. De toekomst ligt, zoveel is zeker, in het verder ontwikkelen van de regeringsfunctie van de Commissie maar het is ongetwijfeld “realistisch” te zeggen dat we de Raad, althans nog een tijdje, uitvoerende taken zullen moeten blijven toekennen. Frankrijk

La participation du *Parlement européen* à la décision législative, virtuelle dans les traités de Rome, renforcée par l'Acte unique, développée à Maastricht par l'introduction de la co-décision, confirmée à Amsterdam et à Nice, est devenu un élément majeur de la méthode communautaire. La co-décision doit s'étendre désormais – progressivement, si nécessaire – aux matières dites constitutionnelles. Il n'est pas admissible que le Parlement européen n'ait, au mieux, qu'un pouvoir d'avis dans ces domaines. C'est le cas, non seulement pour la procédure de droit commun de l'article 48 du Traité d'Union européenne mais aussi dans les hypothèses où le Traité prévoit des procédures dites simplifiées de décision parce qu'elles ne comportent pas d'approbation par les États selon leurs procédures constitutionnelles.

L'*effet direct* et la *primauté* doivent être préservés et étendus au domaine de la coopération judiciaire en matière pénale et policière, relevant actuellement du troisième pilier. L'histoire de l'intégration et, en particulier, la jurisprudence communautaire, montrent le rôle des individus et des entreprises dans le développement du droit communautaire. L'action des particuliers attentifs au respect de leurs droits a été, à l'origine, un ferment de dynamisme de la construction communautaire. En l'absence de ces droits de recours, les dispositions des traités sont inévitablement privées de l'efficacité qui est une des caractéristiques majeures de l'ordre juridique communautaire.

L'*accès à la Justice* doit être élargi et étendu aux domaines où l'intervention du Juge communautaire est soumise à des limites par les traités actuels et les exceptions aux procédures prévues par les traités de Rome doivent être éliminées (en matière de renvoi préjudiciel et de recours direct). L'insertion de la Charte des droits fondamentaux prendrait tout son sens si elle était accompagnée de l'octroi d'un droit de recours direct aux particuliers pour violation de ces droits.

Un autre défi doit être affronté : il concerne le développement de la *fonction gouvernementale* au sein de la Communauté européenne.

On sait que, pour certains, cette fonction relève du Conseil européen. Cette solution ne répond ni aux exigences de légitimité ni à celles de l'efficacité. La Communauté a vécu jusqu'à présent dans un régime que l'on a depuis longtemps qualifié de double exécutif : Commission et Conseil. Le développement de l'UEM et celui de la politique de sécurité et de défense appellent une réflexion nouvelle sur le Gouvernement de la Communauté européenne. Nous ne pouvons qu'évoquer ici les différentes suggestions faites pour le développement de l'Eurogroupe, les idées du chancelier Schröder et la réforme de plus en plus nécessaire de la formule du Haut représentant pour la PESC. L'avenir réside à coup sûr dans le développement de l'exercice de la fonction gouvernementale de la Commission mais il est sans doute « réaliste » de penser que l'on devra pour un certain temps encore reconnaître au Conseil des attributions exécutives. C'est, en tous cas, quelque chose à laquelle la France demeure

is daar in ieder geval sterk aan gehecht.

Hoe kan men nu denken dat zo een belangrijke hervorming, een unieke uitdaging waarmee Europa wordt geconfronteerd, door alle leden van de Unie van de Vijftien of na de uitbreiding zou worden goedgekeurd? Moeten we voorrang verlenen aan eenparigheid van stemmen of de voorwaarden voor de toekomstige ontwikkeling van de Unie vrijwaren?

Dat is ongetwijfeld de meest delicate kwestie waarmee de Unie wordt geconfronteerd en de Belgische regering heeft een bijzondere verantwoordelijkheid in die aangelegenheid aangezien de Verklaring van Laken over de hervorming van 2004 onder Belgisch Voorzitterschap zal worden goedgekeurd.

Vooruitzichten: de Verklaring van Laken en een versterkte integratie.

“Now, for the first time ever in history, most States on the European continent are freely committed to designing, by consent, a non-hegemonic order for most of Europe” (Timothy Garton Ash)

Tijdens de Europese Raad van Laken zal een verklaring moeten worden goedgekeurd teneinde de methode en de agenda van de hervormingen van 2004 goed te keuren

We weten hoe belangrijk de methode is. Sinds Amsterdam is het heel gewoon te stellen dat de procedure van de Intergouvernementele Conferentie haar grenzen had bereikt. Maar, aangezien artikel 48 van het Verdrag betreffende de Europese Unie niet werd gewijzigd, zal, indien er een nieuwe procedure wordt ingevoerd (Conventie?), wat valt te hopen, die moeten worden gecombineerd met die van de IGC.

In de eerste plaats dienen we op te merken dat, in dit stadium, nog geen akkoord werd bereikt, noch over de formule van de conventie, noch over de eventuele rol ervan; sommigen vinden dat zo een conventie niet meer zou kunnen zijn dan een forum. Het rapport van de grondwettelijke commissie van het Europees parlement antwoordt daarop dat de conventie er mee belast zal zijn “de IGC een voorstel van grondwet te doen, gebaseerd op de resultaten van een ruim openbaar debat, dat de basis moet leggen voor de werkzaamheden van de IGC”.²⁰

De samenstelling van de toekomstige conventie mag natuurlijk geen kopie zijn van de conventie die het Handvest van de grondrechten heeft uitgewerkt. Zullen de vertegenwoordigers van de regeringsleiders er persoonlijk aan deelnemen? Moet het aantal vertegenwoordigers van de nationale parlementen in verhouding staan tot de bevolking van de betrokken landen of volstaat het dat de parlementsleden die aan de conventie deelnemen een nauwe band onderhouden met hun nationale wetgevende vergadering? Het lijkt logisch om de kandidaat-lidstaten bij de werkzaamheden van de conventie te betrekken. Moet men trouwens, zoals Jo Leinen heeft voorgesteld in een rapport aan het directiecomité van de Europese Beweging, een beroep doen op de vertegenwoordigers van het comité van de regio's en van het economisch en sociaal comité, of zelfs van het

très attachée.

Comment imaginer qu'une grande réforme, seule à la hauteur des défis sans précédent avec lesquels l'Europe est confrontée, soit approuvée par tous les membres de l'Union à Quinze ou après l'élargissement ? Faut-il privilégier la recherche de l'unanimité ou la préservation des conditions du développement futur de l'Union ?

C'est sans doute la question la plus délicate à laquelle l'Union est confrontée et le gouvernement belge a des responsabilités particulières à cet égard puisque c'est sous sa présidence que la Déclaration de Laeken sur la réforme de 2004 sera adoptée.

Perspectives : La Déclaration de Laeken et l'intégration renforcée.

“Now, for the first time ever in history, most States on the European continent are freely committed to designing, by consent, a non-hegemonic order for most of Europe” (Timothy Garton Ash)

Au Conseil européen de Laeken, une déclaration devra être adoptée en vue de déterminer la méthode et l'agenda de la réforme de 2004.

On connaît l'importance de la méthode. Depuis Amsterdam, il est devenu banal de souligner que la procédure de la Conférence intergouvernementale avait atteint ses limites. Toutefois, comme l'article 48 du TUE n'a pas été modifié, si une procédure nouvelle est introduite (Convention ?), comme il faut le souhaiter, elle devra être combinée avec celle de la CIG.

Il faut tout d'abord remarquer qu'il n'y a, à ce stade, d'accord, ni sur la formule de la convention, ni sur son rôle éventuel ; pour certains, une convention, si elle est créée, pourrait être, tout au plus un forum. C'est à ceux-là que le rapport de la commission constitutionnelle du Parlement européen répond que la convention sera chargée de « présenter à la CIG une proposition constitutionnelle fondée sur les résultats du large débat public, laquelle devra servir de base aux travaux de la CIG ». ²⁰

La composition de la future convention ne pourra sans doute pas être le décalque de celle qui a élaboré la Charte des droits fondamentaux. Les représentants des chefs de gouvernement y siégeront-ils à titre personnel ? Faut-il que les représentants des parlements nationaux soient en nombre proportionnel à la population des États concernés ou suffira-t-il que les parlementaires qui participent à la Convention maintiennent un lien étroit avec leur assemblée nationale ? Il semble évident qu'il conviendra d'associer les pays candidats aux travaux de la convention. Faudra-t-il, en outre, comme l'a proposé Jo Leinen, dans un rapport au comité directeur du Mouvement européen, qu'il soit fait appel à des représentants du comité des régions et du comité économique et social, voire de la société civile ²¹ ?

sociale middenveld²¹?

Wie zal beslissen over het mandaat van de conventie: formeel zal dat weliswaar de Europese Raad zijn maar die zal de wensen die door het sociaal middenveld in de verschillende lidstaten worden geuit, in overweging moeten nemen en de commissies die ermee belast zijn "het grote debat" op gang te brengen zouden hierin ook hun rol moeten kunnen spelen. Moet dat mandaat worden ingevuld met richtlijnen of moeten we ons laten leiden door de eigen dynamiek van de conventie? Sommigen pleiten voor de laatste formule en verwijzen daarvoor naar de ervaring met het Handvest. Wij zijn van mening dat de Europese Raad ten minste een werkschema zou moeten definiëren. Dat moet duidelijk grondwettelijk zijn en mag niet beperkt worden tot de punten die in Verklaring 23 bij het Verdrag van Nice worden opgesomd.

De ervaring met de Intergouvernementele Conferenties leert ons dat, indien de Europese Raad zich beperkt tot het opmaken van een inhoudstafel voor de onderhandelingen, zonder voorafgaand akkoord over de richtlijnen, men tijdens de onderhandelingen op grote moeilijkheden kan botsen. Maastricht was een succes voor de EMU omdat elf lidstaten tijdens de zogenaamde Rome I-vergadering van de Europese Raad van oktober 1990, het principe hadden goedgekeurd om de EMU in het Verdrag op te nemen. Dat was al het geval voor de voltooiing van de eengemaakte markt in de Europese Akte van 1986. Daarentegen ontbreekt het het hoofdstuk met betrekking tot het GBVB aan inhoud omdat dit niet op dezelfde manier werd voorbereid en omdat er niet zo een overeenkomst bestond. De staats- en regeringsleiders zullen zich moeten concentreren op het doel van de hervorming. Maar de situatie die ontstaat door de oprichting van een conventie is anders dan die van de traditionele Intergouvernementele Conferenties en het is denkbaar dat de conventie heel wat tijd zal moeten besteden aan het debat over de grondwet.

Moet de conventie, kost wat kost, een consensus proberen te bereiken? Bij het opstellen van het Handvest van de grondrechten, zijn we inderdaad op zoek gegaan naar een consensus voor elk van de onderdelen. We kunnen moeilijk op dezelfde manier te werk gaan voor de Grondwet (of het nu om een grondwet gaat in de strikte zin van het woord, of, en dat is waarschijnlijker, om een grondwettelijk verdrag). In dit geval kan niet meer worden gewerkt bij ongewijzigd recht, zoals voor het Handvest. De ideale oplossing is dan wel een consensus te bereiken, maar we kunnen niet stelselmatig proberen die te bereiken omdat we dan het gevaar lopen de draagwijdte van de goedgekeurde tekst bijzonder te beperken. We mogen dus niet zoals toen het geval was bij de werkzaamheden van het Comité Dooge dat de Europese Akte heeft voorbereid, uitsluiten dat er zoiets bestaat als de mening van de ruime meerderheid en die van de minderheid. Indien, zoals valt te verwachten, de onenigheid over belangrijke thema's gaat, zouden we daar conclusies uit moeten kunnen trekken wat betreft de deelname aan de eigenlijke Intergouvernementele Conferentie.

Het is echter niet mogelijk om de lidstaten en kandidaat-lidstaten waarvoor de onderhandelingen voor de toetreding tot de Unie rond zijn en die deze richtlijnen niet zouden

Qui arrêtera le mandat de la Convention : certes, cela sera formellement le Conseil européen, mais celui-ci devra prendre en considération les vœux exprimés dans chaque État par la société civile et les comités chargés d'animer le « grand débat » devraient avoir leur rôle à cet égard. Faut-il un mandat détaillé, avec des orientations ou doit-on se reposer sur la dynamique de la Convention ? Certains préconisent cette dernière formule, en se reposant sur l'expérience de la Charte. Nous sommes d'avis que le Conseil européen devrait formuler au moins un cadre de travail. Celui-ci doit être clairement constitutionnel et ne pas se limiter aux points énumérés dans la Déclaration 23, jointe au Traité de Nice.

L'expérience des conférences intergouvernementales a montré que si le Conseil européen se limite à rédiger une table de matières des négociations, sans accord préalable sur les orientations, la négociation se heurte à de grandes difficultés. Maastricht a été un succès pour l'UEM parce qu'au Conseil européen, dit de Rome I, d'octobre 1990, onze États avaient approuvé le principe de l'insertion de l'UEM dans le Traité. C'était déjà le cas pour l'achèvement du marché unique dans l'Acte unique de 1986. En revanche, le titre relatif à la PESC manque de substance parce qu'une telle préparation et un tel accord n'existaient pas. Il faudra donc que les chefs d'État ou de Gouvernement soient appelés à se compter sur l'objectif de la réforme. Mais la situation créée par la création d'une Convention est différente de celle des conférences intergouvernementales traditionnelles et l'on conçoit qu'une large part doive être laissée au débat constitutionnel au sein de la Convention.

La Convention devra-t-elle, à tout prix, rechercher le consensus ? On sait que lors de l'élaboration de la Charte des droits fondamentaux, le consensus a été effectivement recherché au sein de chacune des composantes. On peut difficilement procéder de la sorte pour la Constitution (qu'il s'agisse d'une constitution en bonne et due forme ou, plus vraisemblablement, d'un traité constitutionnel). Ici, il ne s'agira plus de travailler à droit constant, comme c'était le cas pour la Charte. Si le consensus est l'idéal à poursuivre, il ne peut être systématiquement recherché à peine de réduire singulièrement la portée du texte adopté. Il ne faut donc pas exclure, comme jadis lors des travaux du Comité Dooge préparatoire à l'Acte unique, qu'il y ait une opinion largement majoritaire et celle d'une minorité. Si, comme on peut s'y attendre, les désaccords portent sur des points importants, il faudrait pouvoir en tirer les conclusions quant à la participation à la Conférence intergouvernementale proprement dite.

Il n'est pas possible cependant, à la réflexion, d'exclure purement et simplement de la table de la conférence les États membres ou les États candidats ayant achevé les négociations

accepteren, aan de conferentietafel te weren. De tijd van de Schumanverklaring van 1950 is al lang voorbij. De Franse regering had er toen voor gezorgd dat het aanvaarden van de principes die in de Verklaring stonden, een voorwaarde was om aan de onderhandelingen te kunnen deelnemen die tot het verdrag van de EGKS moesten leiden. Zo komt het ook dat het Verenigd Koninkrijk niet heeft deelgenomen omdat het de supranationale inhoud van het Schumanplan verwierp.

Vandaag zien de zaken er totaal anders uit. De lidstaten zijn gebonden door verdragen. Er is een rechtsorde die rechten en plichten omvat voor de lidstaten en voor de burgers. Er bestaat een indrukwekkend communautair acquis. De procedure voor de herziening van de verdragen vereist eenparigheid van stemmen. Vandaar de legitieme reactie van heel wat juristen: een herziening waarbij niet alle lidstaten worden betrokken, is illegaal, zowel volgens het communautair recht, als volgens het internationaal recht. Is de Unie dan afhankelijk van de willetjes van hen die haar toekomst minder groot zien? Is ze veroordeeld om water en vuur met elkaar te trachten te verzoenen, het intergouvernementele en het supranationale? Maar, zal men zeggen, dat is al vanaf het begin zo. Het Europese bouwwerk is op die twee aspecten gestoeld, die in zekere zin, werden vertaald in het principe van de dubbele legitimiteit: volkeren en staten. Dat is inderdaad zo maar morgen zullen het recht van de meerderheid, de groeiende diversiteit van tradities, culturen, ontwikkelingsniveaus van het verzoenen van beide polen een belangrijke hinderpaal maken voor de efficiëntie van de Unie. De intergouvernementele aanpak weegt immers door in de opties van vele lidstaten en kandidaten.

Hoe kan men zich niet de vraag stellen over de noodzaak van een open en samenhangende voorhoede, die langzaam maar zeker kan aangroeien naarmate capaciteit en wilskracht dat mogelijk maken. En over de noodzaak om deze richting te kiezen, zonder druk, noch ambitie voor het leadership, met alle respect voor het internationaal en communautair recht?

Is het inderdaad mogelijk om die weg in te slaan of is deze optie gedoemd een verhaal zonder vervolg te worden? En zal men op "het incident" moeten wachten, het niet ratificeren door een lidstaat van een herzieningsverdrag waarvan de inhoud op voorhand al voldoende verbloemd zal zijn om toch maar eenparigheid van stemmen te verkrijgen?

Wij stellen voor om bij de volgende conferentie twee parallelle onderhandelingen te voeren, enerzijds tussen de lidstaten van de voorhoede die de vooruitstrevende richtlijnen aanvaarden zoals die zullen blijken uit de conclusies van de werkzaamheden van de conventie en waarvoor een ruime meerderheid bestaat, en anderzijds tussen diezelfde lidstaten en de andere die genoegen nemen met het status-quo van de Unie.

Deze weg is bezaaid met obstakels. Om die te overwinnen moeten beide groepen vrijwillig samenwerken. En dat zal niet makkelijk worden.

Anderzijds kan je stellen dat de debatten die geleid hebben tot de goedkeuring in Amsterdam, en in Nice, van de bepalingen over een nauwere samenwerking de vrees van een aantal lidstaten om door andere te worden ingehaald, hebben duidelijk gemaakt. Vandaar de opeenstapeling van

en vue de leur adhésion à l'Union, qui n'accepteraient pas ces orientations. Nous ne sommes plus au temps de la Déclaration Schuman de 1950. On sait que le Gouvernement français avait fait de l'acceptation des principes énoncés par la Déclaration, une condition de la participation aux négociations qui devaient aboutir à la conclusion du traité CECA. Aussi le Royaume-Uni n'y a-t-il pas participé parce qu'il rejetait le contenu supranational du Plan Schuman.

La situation est toutefois bien différente aujourd'hui. Des traités lient les États membres. Un ordre juridique s'est construit qui comporte des droits et des obligations pour les États et les particuliers. Un acquis communautaire impressionnant existe. La procédure de révision des traités prévoit l'unanimité. D'où la réaction légitime de beaucoup de juristes : une révision qui n'implique pas l'ensemble des États membres est illégale, tant du point de vue du droit communautaire que du droit international. L'Union est-elle dès lors soumise aux volontés de ceux qui ont le moins d'ambition pour son avenir ? Est-elle condamnée à tenter de marier l'eau et le feu, l'intergouvernemental et le supranational ? Mais, dira-t-on, c'est ce qu'elle fait depuis l'origine. La construction européenne est fondée sur ces deux éléments qui trouvent, dans un sens, leur traduction dans le principe de double légitimité : peuples et États, qui constitue son fondement. Certes, mais, demain, la loi du nombre, la diversité croissante des traditions, des cultures, et des niveaux de développement vont faire de la conciliation des deux pôles, un obstacle majeur à l'effectivité de l'Union, en raison du poids considérable de l'élément intergouvernemental dans les options de nombre d'États membres et candidats.

Comment peut-on ne pas se poser la question de la nécessité d'une avant-garde, ouverte et cohérente, appelée à être rejointe au fur et à mesure où capacité et volonté le rendent possible ? Et de choisir cette orientation sans pression, ni prétention au leadership, dans des formes respectueuses du droit international et du droit communautaire ?

Y a-t-il effectivement moyen de s'engager dans cette voie ou celle-ci est-elle appelée à rester un thème de discours sans lendemain ? Et faudra-t-il attendre « l'incident », la non-ratification, par un État d'un traité de révision au contenu qui aura cependant été assez édulcoré au préalable en vue de recueillir l'adhésion de l'unanimité des États ?

Nous proposons que la prochaine conférence comporte deux négociations parallèles, d'une part entre États de l'avant-garde, qui acceptent les orientations de progrès, telles qu'elles se dégagent des conclusions largement majoritaires des travaux de la Convention et, d'autre part, entre les mêmes et les autres qui se satisfont du statu quo de l'Union.

Les obstacles sur cette voie sont nombreux. Pour en triompher, il faut la collaboration volontaire des deux groupes d'États. Et celle-ci ne sera pas facilement acquise.

D'une part, les débats qui ont conduit à l'adoption des dispositions sur la coopération renforcée à Amsterdam, comme à Nice, ont montré les fortes préoccupations manifestées par un certain nombre d'États de ne pas se voir distancer par d'autres. D'où l'accumulation de conditions à

voorwaarden waaraan voldaan moet zijn om het recht op nauwere samenwerking te kunnen uitoefenen, voorwaarden die niet allemaal zijn ingegeven door de bezorgdheid over de bescherming van het communautaire acquis. Men kan zich voorstellen dat, a fortiori, gelijkaardige reflexen spelen wat betreft de voorstellen met betrekking tot het vormen van een voorhoede. Die zijn overigens al duidelijk geworden.

Anderzijds veronderstelt het kiezen voor een voorhoede een sterke politieke wil van de voorstanders teneinde de operatie in de ogen van de partners zo geloofwaardig mogelijk te maken. Te oordelen naar de vaak eenzijdige reacties op de verschillende crisissen die de Gemeenschap hebben getroffen en nog treffen, kan je stellen dat het doel nog lang niet is bereikt. Het verschil tussen de academische toespraken en het standpunt dat wordt ingenomen ten aanzien van bepaalde concrete thema's is opmerkelijk.

Het is nochtans volkomen duidelijk dat voor het welslagen van "een voorhoedeplan" heel wat overtuigingskracht vereist is, zowel bij de politici als in het maatschappelijk middenveld. Zonder die wil om de anderen te overtuigen en mee te slepen, binnen de huidige Unie en binnen de kandidaat-lidstaten, zou men wel eens de indruk kunnen wekken dat de leden van een Club met dit plan, op een arrogante manier, hun wil willen doordrijven.

De obstakels zijn bekend. Ze zijn reëel. Ze zijn niet te onderschatten. Moet men daarom ontkennen dat de ontwikkeling van een Unie die de problemen van het Continent om zich te herenigen kan oplossen, alleen mogelijk is als daarvoor de nodige inzet en middelen worden gevonden. Is het verantwoord dat we ons neerleggen bij het nemen van kleine stapjes waarvan we weten dat ze niet voldoende zijn? Die kwestie kwam in Nice aan de orde en werd niet opgelost. Als we niet op onze hoede zijn zou het wel eens kunnen gebeuren dat er in Laken nog geen beslissing valt. Het is tijd om deze kwestie te behandelen met de ernst die ze verdient.

Jean-Victor LOUIS

Vilnius – Brussel, april-mei 2001.

l'exercice du droit à la coopération renforcée, conditions qui ne sont pas toutes inspirées par le souci de préserver l'acquis communautaire. On peut imaginer que des réflexes semblables joueront, a fortiori, à l'égard de propositions relatives à la constitution d'une avant-garde. Ils se sont d'ailleurs déjà manifestés.

D'autre part, la progression vers la solution de l'avant-garde suppose une volonté politique sans faille de ses partisans, assurant la crédibilité maximale de l'opération aux yeux des partenaires. En présence des réactions souvent unilatérales aux crises diverses qui ont frappé et frappent encore la Communauté, on peut penser que l'on est loin du compte. L'écart est remarquable entre les discours académiques et l'attitude effectivement adoptée sur des points concrets.

Il est cependant parfaitement clair que la réussite d'un projet d'avant-garde suppose un travail de conviction qui implique, de part et d'autre, non seulement les responsables politiques mais aussi la société civile. Sans cette volonté de convaincre et d'entraîner les autres, au sein de l'Union actuelle et dans les États candidats, le projet risque d'apparaître comme l'expression arrogante de la volonté de membres d'un Club.

Ces obstacles sont connus. Ils sont réels. Ils sont considérables. Justifient-ils que l'on nie l'évidence de l'impossibilité d'un développement futur de l'Union susceptible de résoudre les problèmes du Continent à réunifier, si l'on ne se donne pas l'ambition nécessaire et les moyens pour réaliser celle-ci ? Ou encore que l'on se résigne à l'adoption de petits pas que l'on sait insuffisants ? La question est posée. Elle n'a pas été résolue à Nice. Elle risque, si l'on n'y prend garde, de ne pas être tranchée à Laeken. Il est temps de la prendre au sérieux.

Jean-Victor LOUIS

Vilnius – Bruxelles, avril-mai 2001.

- ¹ Zie E. Landaburu, "Current Progress in the process of enlargement" in *Reuniting Europe*, Seminar, Brussels, November 28, 2000; Report by Jean-Louis Arnaud and Marjorie Jouen, *Notre Europe*, 2001, pagina 1
- ² Zie verklaring van Andris Berzius, eerste minister van Letland, aan een journalist over de federale visie op de integratie: "We hebben een tijd gekend waarin je een recept voor een cake door Moskou moest laten goedkeuren alvorens die te kunnen produceren! Wanneer men het over federalisme heeft, dan interpreteren wij dat hier niet op een Westerse manier maar wel op een Sovjetrussische manier." *Le Soir*, 18 februari 2001. Refererend aan een ontmoeting die werd georganiseerd door het Europees Parlement en waaraan parlementsleden van de lidstaten en de kandidaat-lidstaten deelnamen, en over de houding van de leden van de wetgevende vergaderingen van de kandidaat-lidstaten ten opzichte van het debat van Nice, drukt de voorzitter van de Franse delegatie zich als volgt uit: "Hun eerste zorg ... is het opnemen van het communautaire acquis en alles wat de zaak ingewikkelder kan maken zal hen vandaag niet kunnen verleiden. Bovendien, aangezien ze nog maar net hun soevereiniteit hebben herwonnen, staan ze nauwelijks open voor wat hun onafhankelijkheid nog zou kunnen beperken en zijn ze niet geneigd om nog meer verplichtingen op zich te nemen." *Actualités de la Délégation pour l'Union européenne*, Nr. 46, 2001, pagina 22-23. *Contra*, Timothy Garton Ash, "The European Orchestra. Will Europe never be Europe because it is becoming Europe?" *The New York Review of Books*, <http://www.nybooks.com/nyrev/WWWfeatdisplay.cgi?20010517060F>: "Central Europe will be more Irish than British". For a pioneer study on public opinion in the accession countries (and in the EU), see Ch. Haerpfer, "Public Opinion Attitudes on Enlargement in the Accession Countries and within the EU", *Enlarging the European Union*, ECSA-World Conference, Brussel, 14-15 december 2000.
- ³ H. Wallace, "EU Enlargement: A Neglected Subject", in M. G. Cowles and M. Smith (ed.) *The State of the European Union*, vol. 5, OUP, 2000, pagina 149 en volgende, ad pagina 162.
- ⁴ Sommigen zijn niet alleen voorstander van het opmaken van een lijst met de communautaire bevoegdheden maar ook van het expliciet definiëren van de bevoegdheden die aan de lidstaten worden voorbehouden. Dat is het geval van president Rau in zijn toespraak voor het Europees Parlement op 4 april 2001. Het is waar dat de spreker eraan toevoegde: "Dit gezegd zijnde, weet ik natuurlijk wel dat je in de toekomst geen conflicten zult kunnen vermijden zelfs al slaag je erin om de bevoegdheden perfect af te bakenen." Nadien verwees hij naar de woorden van eerste minister Juncker: "Ik denk dat we geen beslissingen moeten nemen over dingen die de Unie nooit zal mogen doen." Met de nadruk op "nooit".
- ⁵ Zie I. Pernice, "Kompetenzabgrenzung im Europäischen Verfassungsverbund", *Öffentliche Vorlesungen*, Universität Humboldt, Berlin, 6. Juli 2000, pagina 16 en volgende.
- ⁶ Te interpreteren als de "Grundsatzgesetzgebung" van de grondwet van de Weimarepubliek, en niet als de "Rahmengesetzgebung" van de grondwet van Bonn, waarvan verkeerdelijk gebruik zou zijn gemaakt.
- ⁷ Zie "Europa gestalten – Nicht verwalten. Die Kompetenzordnung der Europäischen Union nach Nizza", Toespraak op de Humboldt-universiteit van Berlijn, 12 februari 2001, FCE 3/01, <http://www.hu-berlin.de>
- ⁸ Georganiseerd door de Studiegroep Europees Beleid (GEPE-SEP), Belgisch lid van TEPSA
- ¹ Voir E. Landaburu, « Current Progress in the process of enlargement » in *Reuniting Europe*, Seminar, Brussels, November 28, 2000; Report by Jean-Louis Arnaud and Marjorie Jouen, *Notre Europe*, 2001, p. 1
- ² Voir la déclaration du premier ministre de Lettonie, Andris Berzius, à un journaliste qui l'interrogeait sur la vision fédérale de l'intégration : « Il fut un temps où il fallait aller faire signer à Moscou une recette pour un cake avant de pouvoir produire ! Quand on parle de fédéralisme, ici, on ne le comprend pas à la manière occidentale, mais à la façon de l'Union soviétique. » *Le Soir*, 18 février 2001. Faisant allusion à une rencontre organisée par le Parlement européen et à laquelle ont participé des membres des parlements des États membres et des États candidats, le président de la délégation du Sénat français pour l'Union européenne s'exprime en ces termes, au sujet de l'attitude des membres des assemblées des pays candidats à propos du débat ouvert par Nice : « Leur premier souci ... est d'intégrer l'acquis communautaire et tout ce qui peut compliquer encore le dispositif n'est pas de nature à les séduire aujourd'hui. De plus, n'ayant recouvré leur souveraineté que depuis peu, ils ne sont guère enclins à ce qui pourrait limiter davantage leur indépendance et accroître les contraintes pesant sur eux. » In *Actualités de la Délégation pour l'Union européenne*, N°46, 2001, p. 22-23. *Contra*, Timothy Garton Ash, « The European Orchestra. Will Europe never be Europe because it is becoming Europe? » in *The New York Review of Books*, <http://www.nybooks.com/nyrev/WWWfeatdisplay.cgi?20010517060F> : « Central Europe will be more Irish than British ». For a pioneer study on public opinion in the accession countries (and in the EU), see Ch. Haerpfer, « Public Opinion Attitudes on Enlargement in the Accession Countries and within the EU », *Enlarging the European Union*, ECSA-World Conference, Bruxelles, 14-15 décembre 2000.
- ³ H. Wallace, « EU Enlargement: A Neglected Subject », in M. G. Cowles and M. Smith (ed.) *The State of the European Union*, vol. 5, OUP, 2000, p. 149 et s., ad p. 162.
- ⁴ Certains se prononcent en faveur non seulement de l'élaboration d'une liste des compétences communautaires, mais aussi de la définition explicite de compétences réservées aux États membres. C'est le cas du président Johannes Rau, dans son discours au Parlement européen, du 4 avril 2001. Il est vrai que l'orateur ajoutait : « Cela dit, je sais bien entendu que même la délimitation des pouvoirs la plus parfaite ne permettra pas d'éviter les conflits à l'avenir. » Il poursuivait, en se référant à des propos du Premier ministre Juncker : « Je pense que nous ne devrions pas arrêter ce que l'Union ne sera jamais autorisée à faire. » L'accent étant sur « jamais ».
- ⁵ Voyez I. Pernice, « Kompetenzabgrenzung im Europäischen Verfassungsverbund », *Öffentliche Vorlesungen*, Universität Humboldt, Berlin, 6. Juli 2000, p. 16 et s.
- ⁶ Entendue comme la « Grundsatzgesetzgebung » de la Constitution de la république de Weimar, et non pas comme la « Rahmengesetzgebung » de la Loi fondamentale de Bonn, dont il aurait été fait un usage abusif.
- ⁷ Voyez « Europa gestalten – Nicht verwalten. Die Kompetenzordnung der Europäischen Union nach Nizza », Discours prononcé à l'Université Humboldt de Berlin, le 12 février 2001, FCE 3/01, <http://www.hu-berlin.de>
- ⁸ Organisée par le Groupe d'Études politiques européennes (GEPE-SEP), membre belge de TEPSA.

- ⁹ *Actualités de la Délégation...*, pagina 36
- ¹⁰ Zie samenvatting van zijn rapport over “The European Constitution” ter gelegenheid van het 16^{de} Sinclair House Debate van de Herbert Quandt Foundation, Bad Homburg, May 11-12, 2001, p. 11.
- ¹¹ Poging om de waarden te definiëren door Charles Jenkins, “A Wider Role for an Enlarged European Union”, in *The Enlarged European Union: a Wider Role, Cahier Comte Boël*, n° 9, 2001, pagina 5 en volgende, ad pagina 9-15. Over de doelstellingen die alle volkeren van de Unie gemeenschappelijk hebben, zie Robert Toulemon, “Wat voor een grondwet voor wat voor een Europa?”, *Revue du Marché commun et de l’Union européenne*, 2001, pagina 293 en volgende, in het bijzonder pagina 295.
- ¹² De formule werd voor het eerst gebruikt door Jacques Delors. Joschka Fischer en Hubert Védrine lijken zich daarbij te hebben aangesloten. In voornoemde toespraak, verwijst president Rau ernaar. Volgens hem zou het op die manier mogelijk zijn te vermijden dat er een “gecentraliseerde Superstaat” wordt opgericht.
- ¹³ Om deze formule kracht bij te zetten maakt men soms allusie op het feit dat binnen Europa de Fransen, Fransen moeten blijven en Duitsers, Duitsers, alsof een federalistische structuur niet juist gebaseerd is op het bestaan van verschillende niveaus van loyaliteit die elkaar overlappen.
- ¹⁴ Zie S. Berstein, “Naar wat voor een Europa? Bestaat er een Europese identiteit?” in Vooruitzichten voor Europa. *Cahiers français*, nr. 298, september-oktober 2000, pagina 98 en volgende, ad pagina 101, met betrekking tot het proces tot ontwikkeling van een nationaal gevoel in Frankrijk, Italië en Duitsland: “... het proces was (in Frankrijk) slechts na één eeuw rond, en het is niet zeker dat men er in Duitsland of in Italië in geslaagd is het proces helemaal te doorlopen”. Met andere woorden: er zou dus maar één echte “natiestaat” bestaan en die zit dan nog met de Corsica-kwestie en heeft problemen met de Basken en de Bretoenen.
- ¹⁵ Zie Timothy Garton Ash, *op. cit.*, (noot 2) die de visie van de EU onderscheidt als een proces veeleer dan een structuur, als een methode veeleer dan een stuk architectuur.
- ¹⁶ Zie toespraak van Johannes Rau en de standpunten van Carlo Azeglio Ciampi.
- ¹⁷ J.-M. Ferry, *La question de l’État européen*, Parijs, Gallimard, 2000, pagina 88, verwijst naar “het stijgende jurisprudentiële grondwettelijk karakter van de bestaande verdragen”. Dient men eraan te herinneren dat de Staten deze evolutie hebben aanvaard? Tussen 1985 en 2001 zijn de verdragen het voorwerp geweest van vier inhoudelijke herzieningen. Er werd bij het Hof geen enkel protest aangetekend.
- ¹⁸ Zie voornoemde toespraak van Johannes Rau: “het initiatiefrecht van de Commissie moet blijven voortbestaan... de intergouvernementele methode heeft de grenzen van haar capaciteit bereikt”.
- ¹⁹ Zie de bedoelingen die ter zake aan kanselier Schröder werden toegeschreven: het Europees Parlement (lagerhuis) zou toezicht houden op de voorstellen die uitgaan van de staats- of regeringsleiders, *Het Financieele Dagblad*, 30 april 2001.
- ²⁰ Zie punt 39 van de resolutie van het EP van 31 mei 2001 (rapport voorgesteld door de heren Mendez de Vigo en Seguro over het verdrag van Nice en de toekomst van de Europese Unie, A5-0168/2001 Final, 4 mei 2001.)
- ²¹ Zie voorbereiding van het debat over de toekomst van de Europese Unie. 1. Procedure en kalender; 2. Grote thema’s,
- ⁹ *Actualités de la Délégation...*, *op. cit.*, p. 36.
- ¹⁰ Voyez le résumé de son rapport sur « The European Constitution » pour le 16th Sinclair House Debate de la Herbert Quandt Foundation, Bad Homburg, May 11-12, 2001, p. 11.
- ¹¹ Voir une tentative de définir ces valeurs par Charles Jenkins, « A Wider Role for an Enlarged European Union », in *The Enlarged European Union : a Wider Role, Cahier Comte Boël*, n° 9, 2001, p. 5 et s., ad p. 9-15. Sur les objectifs communs aux peuples de l’Union, voyez Robert Toulemon, « Quelle constitution pour quelle Europe ? », *Revue du Marché commun et de l’Union européenne*, 2001, p. 293 et s., spécialement p. 295.
- ¹² La formule a été lancée par Jacques Delors. Joschka Fischer et Hubert Védrine semblent s’y être ralliés. Dans son discours précité, le président Rau s’y réfère. A son avis, cet objectif permet d’éviter le risque de la création d’un « super-État centralisé ».
- ¹³ On évoque parfois à l’appui du recours à cette formule le fait que les Français doivent rester Français dans l’Europe et les Allemands, Allemands, comme si une construction fédéraliste n’était pas précisément basée sur des échelons multiples de loyauté qui se superposent.
- ¹⁴ Voir S. Berstein, « Vers quelle Europe ? Existe-t-il une identité européenne ? » in *L’Europe en perspective. Cahiers français*, n° 298, septembre-octobre 2000, p. 98 et s., ad p. 101, à propos du processus de développement de l’idée nationale en France, en Allemagne et en Italie : « ... le processus n’a abouti (en France) qu’au bout d’un siècle au moins, et (...) il n’est pas certain qu’il soit véritablement parvenu à son achèvement en Allemagne ou en Italie ». Autrement dit : il n’y aurait qu’un véritable « État-nation » et encore connaît-il la question corse et les problèmes basque et breton.
- ¹⁵ Voir Timothy Garton Ash, *op. cit.*, (note 2) qui distingue entre la vision de l’UE, comme un processus plutôt que comme une structure, comme une méthode plutôt que comme un morceau d’architecture.
- ¹⁶ Cf. le discours de Johannes Rau et les prises de position de Carlo Azeglio Ciampi.
- ¹⁷ J.-M. Ferry, *La question de l’État européen*, Paris, Gallimard, 2000, p. 88, évoque la « constitutionnalisation jurisprudentielle rampante des traités existants ». Faut-il rappeler que les États ont accepté cette évolution ? De 1985 à 2001, les traités ont fait l’objet de quatre révisions substantielles. Aucun démenti majeur n’a été apporté à l’œuvre de la Cour.
- ¹⁸ Voy. le discours de Johannes Rau, précité : « le droit d’initiative de la Commission doit perdurer ... la méthode intergouvernementale (a) atteint les limites de sa capacité ».
- ¹⁹ Cf. les intentions prêtées au Chancelier Schröder à cet égard : le Parlement européen (chambre basse) aurait un contrôle sur les propositions émanant des chefs d’État ou de Gouvernement, *Het Financieele Dagblad*, 30 avril 2001.
- ²⁰ Voyez point 39 de la résolution du PE du 31 mai 2001 (rapport présenté par MM. Mendez de Vigo et Seguro sur le traité de Nice et l’avenir de l’Union européenne », A5-0168/2001 Final, 4 mai 2001.)
- ²¹ Voyez La préparation du débat sur l’avenir de l’Union européenne. 1. La procédure et le calendrier ; 2. Les grands

Verslag ter attentie van het Directiecomité van de Europese
Beweging, 21 maart 2001.

thèmes, Rapport à l'attention du Comité directeur du Mouvement
européen, 21 mars 2001.