

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

11 december 2000

**CONFÉRENTIE VAN DE
VOorzITTERS VAN DE EUROPESE
PARLEMENTAIRE ASSEMBLÉES,
ROME 23 EN 24 SEPTEMBER
2000**

VERSLAG

UITGEBRACHT DOOR DE HEER **Herman DE CROO**,
VOorzITTER VAN DE BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

INHOUDSOPGAVE

	Blz.
I. Inleiding	3
II. Verkiezingen in de Federale Republiek Joegoslavië	4
III. Resolutie betreffende de doodstraf in de Verenigde Staten	5
IV. De rol van het Europees Parlement en de nationale Parlementen in het proces van hervorming van de EU en in de uitwerking van een handvest van grondrechten voor de EU	6
V. Conclusies van de werkgroep over de kwaliteit van de wetgeving	35
VI. Draagwijdte, doelstellingen en regels van de Conferentie van de voorzitters	43
VII. Ontmoeting met de voorzitters van de Parlementen van de Mercosur	47
Bijlagen	48

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

11 décembre 2000

**CONFÉRENCE DES PRÉSIDENTS
DES ASSEMBLÉES
PARLEMENTAIRES EUROPÉENNES,
ROME, LES 23 ET 24 SEPTEMBRE
2000**

RAPPORT

FAIT PAR M. **Herman DE CROO**,
PRÉSIDENT DE LA CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

SOMMAIRE

	Blz.
I. Introduction.....	3
II. Élections en République fédérale de Yougoslavie	4
III. Résolution relative à la peine de mort aux États-Unis	5
IV. Le rôle du Parlement européen et des Parlements nationaux dans le processus de réforme de l'UE et dans l'élaboration d'une charte de droits fondamentaux de l'UE	6
V. Conclusions du groupe de travail sur la qualité de la législation	35
VI. Portée, objectifs et règles de la Conférence des présidents	43
VII. Rencontre avec les présidents des Parlements du Mercosur	47
Annexes	48

AGALEV-ECOLO	:	<i>Anders gaan leven / Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales</i>
CVP	:	<i>Christelijke Volkspartij</i>
FN	:	<i>Front National</i>
PRL FDF MCC	:	<i>Parti Réformateur libéral - Front démocratique francophone-Mouvement des Citoyens pour le Changement</i>
PS	:	<i>Parti socialiste</i>
PSC	:	<i>Parti social-chrétien</i>
SP	:	<i>Socialistische Partij</i>
VLAAMS BLOK	:	<i>Vlaams Blok</i>
VLD	:	<i>Vlaamse Liberalen en Democraten</i>
VU&ID	:	<i>Volksunie&ID21</i>

<i>Afkortingen bij de nummering van de publicaties :</i>		<i>Abréviations dans la numérotation des publications :</i>	
DOC 50 0000/000 :	<i>Parlementair document van de 50e zittingsperiode + nummer en volgnummer</i>	DOC 50 0000/000 :	<i>Document parlementaire de la 50e législature, suivi du n° et du n° consécutif</i>
QRVA :	<i>Schriftelijke Vragen en Antwoorden</i>	QRVA :	<i>Questions et Réponses écrites</i>
CRIV :	<i>Integraal Verslag (op wit papier, bevat de bijlagen en het Beknopt Verslag, met kruisverwijzingen tussen Integraal en Beknopt Verslag)</i>	CRIV :	<i>Compte Rendu Intégral (sur papier blanc, avec annexes et CRA, avec renvois entre le CRI et le CRA)</i>
CRIV :	<i>Voorlopige versie van het Integraal Verslag (op groen papier)</i>	CRIV :	<i>Version Provisoire du Compte Rendu intégral (sur papier vert)</i>
CRABV :	<i>Beknopt Verslag (op blauw papier)</i>	CRABV :	<i>Compte Rendu Analytique (sur papier bleu)</i>
PLEN :	<i>Plenum (witte kaft)</i>	PLEN :	<i>Séance plénière (couverture blanche)</i>
COM :	<i>Commissievergadering (beige kaft)</i>	COM :	<i>Réunion de commission (couverture beige)</i>

<i>Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers</i>	<i>Publications officielles éditées par la Chambre des représentants</i>
<i>Bestellingen :</i>	<i>Commandes :</i>
<i>Natieplein 2</i>	<i>Place de la Nation 2</i>
<i>1008 Brussel</i>	<i>1008 Bruxelles</i>
<i>Tel. : 02/ 549 81 60</i>	<i>Tél. : 02/ 549 81 60</i>
<i>Fax : 02/549 82 74</i>	<i>Fax : 02/549 82 74</i>
<i>www.deKamer.be</i>	<i>www.laChambre.be</i>
<i>e-mail : alg.zaken@deKamer.be</i>	<i>e-mail : aff.generales@laChambre.be</i>

I. — INLEIDING

Sinds 1975 ontmoeten de voorzitters van de Europese parlementaire assemblees elkaar elk jaar ter gelegenheid van een interparlementaire conferentie.

Daaraan wordt eens om de twee jaar deelgenomen door de voorzitters van de parlementaire assemblees van de lidstaten van de Raad van Europa, alsook door de voorzitters van de assemblees van de Raad van Europa, de West-Europese Unie en het Europees Parlement

De frequentie van ongeveer één conferentie om de twee jaar heeft het Europees Parlement ertoe gebracht conferenties te organiseren die speciaal gewijd zijn aan communautaire vraagstukken en die dan beperkt zijn tot de parlementsvoorzitters van de staten van de Europese Unie. Na een eerste reeks conferenties in 1963 en 1973, werd de eerste conferentie van dat type in 1981 in Luxemburg gehouden.

Traditioneel hebben alleen de voorzitters van elke kamer (die zich door een ondervoorzitter mogen laten vertegenwoordigen) het recht om het woord te voeren.

De grote conferentie (van de voorzitters van de assemblees van de lidstaten van de Raad van Europa) werd op 5 en 6 mei 2000 in Straatsburg gehouden. Het algemene thema was de aanvullende rol van de Europese parlementaire assemblees met het oog op de opbouw van een groot democratisch Europa (zie Stuk Kamer n° 765/1, 1999-2000).

Op 23 en 24 september 2000 werd in Rome de Conferentie gehouden van de voorzitters van de Europese parlementaire assemblees. De samenstelling van die delegaties gaat als bijlage 9 bij dit verslag.

Aan de orde waren de volgende thema's :

- de rol van het Europees Parlement en de nationale Parlementen in het proces van hervorming van de Europese Unie en in de uitwerking van een Handvest van grondrechten van de Europese Unie (*infra* IV);
- conclusies van de werkgroep over de kwaliteit van de wetgeving (*infra* V);
- draagwijdte, doelstellingen en regels van de conferentie van de voorzitters (*infra* VI);
- ontmoeting met de voorzitters van de Parlementen van de Mercosur (*infra* VII).

I. — INTRODUCTION

Depuis 1975, les présidents des assemblées parlementaires européennes se rencontrent chaque année à l'occasion d'une conférence interparlementaire.

Participent à celle-ci, une année sur deux, les présidents des assemblées parlementaires des pays membres du Conseil de l'Europe ainsi que les présidents des assemblées du Conseil de l'Europe, de l'Union de l'Europe occidentale et du Parlement européen.

Le rythme d'environ une conférence tous les deux ans a amené le Parlement européen à organiser des conférences spécialement consacrées aux questions communautaires et limitées aux présidents des Parlements des États de l'Union européenne. Après une première série de conférences en 1963 et 1973, la première conférence de ce type s'est tenue à Luxembourg en 1981.

Traditionnellement, seuls les présidents de chaque chambre (qui peuvent être représentés par un vice-président) ont le droit de parole.

La grande conférence (des présidents des assemblées des États membres du Conseil de l'Europe) fut organisée à Strasbourg les 5 et 6 mai 2000. Le thème général de la Conférence était le rôle complémentaire des assemblées parlementaires européennes pour construire une grande Europe démocratique (Voir Doc. Chambre n° 765/1, 1999-2000).

Les 23 et 24 septembre 2000, s'est tenue à Rome la Conférence des présidents des assemblées parlementaires européennes. La composition des délégations est reprise à l'annexe 9 du présent rapport.

Les thèmes à l'ordre du jour étaient :

- le rôle des Parlements — européen et nationaux — dans le processus de réforme de l'Union européenne et dans l'élaboration d'une Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (*infra* IV);
- les conclusions du Groupe de travail sur la qualité de la législation (*infra* V);
- la portée, les objectifs et les règles de la conférence des présidents (*infra* VI);
- et une rencontre avec les présidents des Parlements du Mercosur (*infra* VII).

II. — VERKIEZINGEN IN DE FEDERALE REPUBLIEK JOEGOSLAVIE

Op verzoek van de voorzitter van de Franse Assemblée nationale, de heer Forni, besloot de vergadering een korte discussie te wijden aan de verkiezingen in de federale republiek Joegoslavië. Aanleiding daartoe was, dat de Joegoslavische regering op de valreep alle visa had geweigerd aan de observatoren afgevaardigd door verschillende Europese Parlementen.

Een aantal parlementsvoorzitters protesteerden tegen het feit dat de agenda aldus op het laatste moment werd gewijzigd. Zij wezen erop dat het in hun assemblees gebruikelijk is dat de voorzitter vooraf over alle agendapunten van gedachten wisselt met zijn assemblee, alvorens op een internationale conferentie een standpunt in te nemen.

De meerderheid van de voorzitters was evenwel van oordeel dat het — gezien de periodiciteit van de vergaderingen van de conferentie van de voorzitters van de Parlementen van de EU —, onmogelijk is om de agenda vooraf tot in de details te plannen. Het moet mogelijk blijven om in te spelen op recente politieke ontwikkelingen, voorzover die natuurlijk binnen de bevoegdheid van de conferentie vallen.

In deze gaat het echter om een bij uitstek parlementaire materie, aangezien de verkiezingen onder meer parlementsverkiezingen zijn en aangezien de beloofde visa zijn geweigerd aan leden van diverse Europese Parlementen.

Uiteindelijk ging de conferentie akkoord met de onderstaande verklaring van het voorzitterschap van de conferentie van Parlementen van de Europese Unie :

« Het voorzitterschap van de conferentie van de Voorzitters van de Parlementen van de Europese Unie, bijeen te Rome, het debat samenvattend dat heeft plaatsgehad op 22 september 2000 volgens het voorstel van de voorzitter van de Franse Assemblée nationale betreffende de komende verkiezingen in de Federale Republiek Joegoslavië,

overwegende dat de democratie een noodzakelijke voorwaarde is voor de vooruitgang van de samenleving en voor de persoonlijke ontwikkeling van het individu;

verwijzende naar de fundamentele democratische principes zoals de eerbiediging van de mensenrechten, het primaat van het recht, de scheiding der machten, het pluralisme en de vrije verkiezingen;

eraan herinnerende dat de goede werking van de democratie van de bestuurders, die de macht uitoefenen die hun door het volk is verleend, vereist dat ze de rechten van de burgers in acht nemen;

II. — ÉLECTIONS EN RÉPUBLIQUE FÉDÉRALE DE YOUGOSLAVIE

À la demande du président de l'Assemblée nationale française, M. Forni, les participants à la réunion ont décidé de consacrer une brève discussion aux élections organisées en République fédérale de Yougoslavie, et ce, en raison du fait que le gouvernement yougoslave a refusé, *in extremis*, d'accorder le moindre visa aux observateurs délégués par les différents Parlements européens.

Un certain nombre de présidents d'assemblée ont protesté contre cette modification apportée en dernière minute à l'ordre du jour. Ils ont fait observer qu'il est de coutume, dans leurs assemblées, qu'un échange de vues ait lieu entre le président et son assemblée avant de prendre position dans une conférence internationale.

La majorité des présidents ont toutefois estimé qu'en raison de la périodicité des réunions de la conférence des présidents des Parlements de l'Union européenne, il est impossible de fixer préalablement un ordre du jour détaillé. Il doit être possible de réagir aux événements politiques récents, pour autant bien sûr qu'ils relèvent de la compétence de la conférence.

Or, la question évoquée ressortit par excellence à la compétence des Parlements, puisqu'il s'agit notamment d'élections législatives et que les visas promis ont été refusés à des membres de divers Parlements européens.

Finalement, la conférence a marqué son accord sur la déclaration suivante de la présidence de la conférence des Parlements de l'Union européenne :

« La présidence de la conférence des présidents des Parlements de l'Union européenne, réunie à Rome, résumant le débat qui a eu lieu le 22 septembre 2000 d'après la proposition du président de l'Assemblée nationale française concernant les prochaines élections dans la République fédérale de Yougoslavie,

considérant que la démocratie est une condition nécessaire à la société pour progresser et aux individus pour développer leur personnalité;

se référant aux principes démocratiques aussi fondamentaux que le respect des droits de l'homme, la primauté du droit, la séparation des pouvoirs, le pluralisme et les élections libres;

rappelant que le bon fonctionnement de la démocratie requiert des gouvernants, qui exercent le pouvoir qu'ils tiennent du peuple, le respect des droits des citoyens;

protesteert met klem tegen de beslissing van de regering van de Federale Republiek Joegoslavië de toegang te beletten aan de parlementsleden van de landen van de Europese Unie die lid zijn van « Témoins de la démocratie » en die naar Joegoslavië wensten te gaan om toe te zien op het verloop van de verkiezingen van 24 september;

wijst erop dat die houding bijzonder verontrustend is op het stuk van de transparantie en het democratisch karakter van de verkiezingsprocedure die aan de gang is;

herhaalt zijn vaste overtuiging dat alleen de correcte werking van het democratisch bestel het primaat van het recht en de vrijwaring van de fundamentele vrijheden kan waarborgen en dus het vreedzame samenleven van verschillende gemeenschappen die allemaal wederzijds respect verdienen, ongeacht hun tradities, hun godsdiensten of hun gewoonten. ». (vertaling)

III. — RESOLUTIE BETREFFENDE DE DOODSTRAF IN DE VERENIGDE STATEN

De voorzitter van de Franse Assemblée nationale, de heer Forni, vroeg eveneens dat een debat zou worden gewijd aan de doodstraf in de Verenigde Staten.

Sommige voorzitters waren van oordeel dat het niet aan de conferentie staat om zich uit te spreken over het al dan niet behouden van de doodstraf in het rechtstelsel van een soevereine staat die niet tot de EU behoort.

De meerderheid van de voorzitters was daarentegen van oordeel dat dergelijk debat niet per definitie kon worden uitgesloten — temeer daar in het ontwerp van Handvest van grondrechten voor de EU uitdrukkelijk afstand wordt genomen van de doodstraf —, maar dat dergelijk debat dan wel grondig moet worden voorbereid.

De conferentie besloot het aan de voorzitter van de Zweedse Riksdag, Mevrouw Dahl, over te laten of dat punt op de agenda komt van de volgende conferentie van de voorzitters, die in 2001 in Stockholm zal plaatsvinden.

exprime sa vive protestation pour la décision du gouvernement de la République fédérale de Yougoslavie d'empêcher l'accès aux parlementaires des Pays de l'Union européenne « Témoins de la démocratie » qui voulaient se rendre dans ce pays pour vérifier les conditions du déroulement des élections du 24 septembre;

souligne que cette attitude est particulièrement préoccupante pour la garantie de la transparence et du caractère démocratique du processus électoral en cours;

réitère sa ferme conviction que seul le fonctionnement correct du système démocratique est à même d'assurer la primauté du droit et la sauvegarde des libertés fondamentales et donc une coexistence pacifique de diverses communautés qui, toutes, méritent le respect mutuel quelles que soient leurs traditions, leurs religions ou leurs pratiques. ».

III. — RÉSOLUTION RELATIVE À LA PEINE DE MORT AUX ÉTATS-UNIS

Le président de l'Assemblée nationale française, M. Forni, a également demandé qu'un débat soit consacré à la peine de mort aux États-Unis.

Certains présidents ont estimé qu'il n'appartenait pas à la conférence de se prononcer sur le maintien de la peine de mort dans le système juridique d'un État souverain qui ne fait pas partie de l'Union européenne.

La majorité des présidents ont par contre estimé que s'il n'était pas possible d'exclure par définition un tel débat — d'autant plus que les auteurs du projet de Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne prennent explicitement leurs distances par rapport à la peine de mort —, il fallait dans ce cas le préparer soigneusement.

La conférence a décidé de laisser à la présidente du Parlement suédois, Mme Dahl, le soin de déterminer si ce point doit figurer à l'ordre du jour de la prochaine conférence des présidents, qui aura lieu en 2001 à Stockholm.

IV. — DE ROL VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE NATIONALE PARLEMENTEN IN HET PROCES VAN HERVORMING VAN DE EUROPESE UNIE EN IN DE UITWERKING VAN EEN HANDVEST VAN GRONDRECHTEN VOOR DE EUROPESE UNIE

A. Verslag van de heer Nicola Mancino, voorzitter van de Senaat van de Italiaanse Republiek

De voorzitter van de Italiaanse Senaat wijst erop dat de Europese integratie een beslissende fase doormaakt. De Conventie die belast is met het opstellen van het ontwerp van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie zal binnenkort haar werkzaamheden afronden en zal het resultaat ervan voorleggen op de Europese Raad van Biarritz. Over enkele maanden zal in Nice een Europese Raad plaatsvinden tijdens welke verschillende vraagstukken ter sprake zullen worden gebracht die bepalend zijn voor de structuur van de Unie na Amsterdam.

De conferentie van vandaag is dus bijzonder belangrijk door het hoog institutioneel niveau van de deelnemers, maar ook door het tijdstip waarop ze plaatsvindt. We moeten immers deze kans benutten om een beter aangepaste deelname van de vertegenwoordigende organen van de bevolking van de Unie te bevorderen.

1. De ontwikkelingen van het debat van de Parlementen over de institutionele hervormingen na Amsterdam

Reeds bij het sluiten van het Verdrag van Amsterdam in juli 1997 werd de nood aan andere hervormingen onderkend. Als bijlage bij dat Verdrag gaat immers een protocol dat, in het licht van de verruiming van de Unie, voorziet in een nieuwe reeks van onderhandelingen over de vraagstukken waarvoor de vorige Intergouvernementele Conferentie (IGC) geen oplossing heeft gevonden : de herziening van de samenstelling van de Commissie en de nieuwe stemmenweging in de Raad. Bij het Verdrag gaat ook een door België, Frankrijk en Italië ondertekende verklaring waarin wordt gewezen op de noodzaak van een aanzienlijk ruimer gebruik van de stemming bij gekwalificeerde meerderheid.

1.1. De doeltreffendheid van het optreden van de Unie in het licht van de uitbreiding en het democratisch deficit

De nationale Parlementen en het Europees Parlement zijn er zich van bewust dat het wenselijk is dat de knelpunten waarvoor in Amsterdam geen oplossing werd aangereikt, worden weggewerkt om de verlamming van een verruimde Unie te voorkomen. Daartoe hebben ze gelegenheden om te debatteren en van gedachten te

IV. — LE RÔLE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DES PARLEMENTS NATIONAUX DANS LE PROCESSUS DE RÉFORME DE L'UNION EUROPÉENNE ET DANS L'ÉLABORATION D'UNE CHARTE DES DROITS FONDAMENTAUX DE L'UNION EUROPÉENNE

A. Rapport de M. Nicola Mancino, président du Sénat de la République italienne

Le président du Sénat italien souligne que le processus d'intégration européenne connaît une phase cruciale. La Convention chargée de rédiger le projet de Charte des droits est sur le point d'achever ses travaux et s'apprête à livrer au Conseil européen de Biarritz le fruit de son travail. D'ici quelques mois, se tiendra à Nice un Conseil européen au cours duquel devront être abordées plusieurs questions qui sont fondamentales pour la configuration de l'architecture de l'Union après Amsterdam.

La conférence d'aujourd'hui prend donc une importance tout-à-fait particulière, non seulement en raison du haut niveau institutionnel de ses participants, mais également en raison du moment où elle a lieu. Il faut en effet saisir cette opportunité pour favoriser une participation plus adéquate des organes représentatifs de la population de l'Union.

1. Les développements du débat des Parlements sur les réformes institutionnelles après Amsterdam

Le besoin de parvenir à d'autres réformes avait déjà été reconnu dès la conclusion du Traité d'Amsterdam, en juillet 1997, auquel on trouve en effet, joint en annexe, un protocole qui prévoit, dans la perspective de l'élargissement de l'Union, une nouvelle série de négociations concernant les questions restées sans solution lors de la Conférence intergouvernementale (CIG) précédente : la révision de la composition de la Commission et la nouvelle pondération du vote au Conseil. Une déclaration signée par la Belgique, la France et l'Italie soulignant l'exigence de procéder également à une extension significative du recours au vote à la majorité qualifiée figure aussi jointe en annexe.

1.1. Les questions de l'efficacité de l'action de l'Union dans la perspective de l'élargissement et du déficit démocratique

Conscients de l'importance de régler les questions laissées sans solution par Amsterdam, en vue d'éviter le risque d'une paralysie de l'Union élargie, les Parlements nationaux et le Parlement européen ont développé et intensifié les occasions de débat et d'échange de vues, conscients que la question de la légitimité démocratique

wisselen uitgebreid en opgevoerd. Ze zijn er zich tevens van bewust dat de kwestie van de democratische legitimiteit van de instellingen van de Unie en van de toenadering ervan tot de burgers in nauw verband staat met die van de nadruk op de rol van de Europese en nationale parlementaire assemblees in de herziening van de fundamentele normen en de communautaire besluitvorming ⁽¹⁾.

De beslissing, waartoe de beslissende aanzet werd gegeven door de conferenties van de commissies gespecialiseerd in communautaire aangelegenheden (COSAC) van Rome en Dublin van 1996, om als bijlage bij het Verdrag van Amsterdam een protocol te voegen dat uitdrukkelijk gewijd is aan de rol van de nationale Parlementen, houdt voorts een indirecte erkenning in van de nood om de wettigheid en de representativiteit van het institutioneel kader van de Unie te vergroten. Zo werd de erkenning van de COSAC opgenomen in de verdragen en werd het recht van de nationale Parlementen om te worden ingelicht over de voorbereidende handelingen van de communautaire wetgeving formeel bekrachtigd ⁽²⁾.

1.2. De conferentie van de voorzitters van Wenen

De institutionele hervormingen zijn ook ter sprake gekomen in diverse Parlementen, zoals de COSAC zelf, op ronde tafels die werden georganiseerd door het Europees Parlement en tijdens informele ontmoetingen van de voorzitters van de commissies voor de Buitenlandse Zaken en de Europese Aangelegenheden. Ook de conferentie van de voorzitters van de Parlementen heeft dat onderwerp besproken bij vorige gelegenheden, en voor het laatst tijdens de informele conferentie van Wenen van 1 december 1998, die was toegespitst op het verslag van voorzitter Langendries ⁽³⁾.

Voorzitter Langendries heeft gewezen op het verband tussen de versterking van de democratische legitimiteit, in het institutionele kader van de Europese Unie, en de ontwikkeling en de stroomlijning van de samenwerking tussen de Parlementen. Voorts heeft hij een onderscheid

⁽¹⁾ Dat die kwestie thans aan de orde is, blijkt uit de beslissingen betreffende de samenstelling van de instelling die het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie moet redigeren.

⁽²⁾ In dat protocol wordt tevens een minimumtermijn vastgesteld tussen de indiening van ontwerpen van wetgevende teksten door de Commissie en de bespreking ervan door de Raad, teneinde de nationale Parlementen de mogelijkheid te bieden uiting te geven aan hun oriëntatie overeenkomstig hun respectieve systemen.

⁽³⁾ Over het thema « de huidige toestand van de Europese Unie en de opdrachten die daaruit voor de nationale Parlementen voortvloeien inzake democratisering en institutionele hervormingen ». Het debat dat bij die gelegenheid op gang is gekomen, was uiterst relevant. De ondervoorzitter van de Italiaanse Senaat, de heer Rognoni, en de rapporteur zelf, de heer Langendries, hebben dan ook voorgesteld een werkgroep op te richten die zich uitdrukkelijk zou bezighouden met dat onderwerp en met de rol van de parlementaire samenwerking.

des institutions de l'Union et de leur rapprochement des citoyens se conjugue étroitement avec celle de la mise en valeur du rôle des Assemblées parlementaires, européenne et nationales, dans la révision des normes fondamentales et des processus de décision communautaires ⁽¹⁾.

Une reconnaissance indirecte du besoin d'accroître la légitimité et la représentativité du cadre institutionnel communautaire vient, par ailleurs, de la décision de joindre en annexe au Traité d'Amsterdam, sur la base de l'impulsion déterminante des conférences des organes spécialisés dans les affaires communautaires (COSAC) de Rome et de Dublin de 1996, un protocole expressément consacré au rôle des Parlements nationaux. On a ainsi inséré dans les traités la reconnaissance de la COSAC et on a formellement sanctionné le droit des Parlements nationaux d'être informés des actes préparatoires de la législation communautaire ⁽²⁾.

1.2. La conférence des présidents de Vienne

Le thème des réformes institutionnelles a ainsi été abordé dans diverses enceintes interparlementaires, telles que les COSAC elles-mêmes, dans des tables rondes organisées par le Parlement européen et dans des rencontres informelles des présidents des commissions des Affaires étrangères et des Affaires européennes. La conférence des présidents des Parlements s'est elle aussi arrêtée sur ce sujet lors de précédentes occasions et, en dernier, à la conférence informelle de Vienne, du 1^{er} décembre 1998, centrée sur le rapport du président Langendries ⁽³⁾.

Le président Langendries mettait en exergue le lien qu'il y a entre le renforcement de la légitimité démocratique, dans le cadre institutionnel de l'Union européenne, et le développement et la rationalisation de la coopération entre les Parlements. Il établissait en outre une dis-

⁽¹⁾ Question dont l'actualité est prouvée par les décisions prises concernant la composition de l'organisme appelé à la rédaction de la Charte des droits fondamentaux.

⁽²⁾ Ce protocole prévoit aussi en particulier un délai minimum entre la présentation de projets d'actes législatifs par la Commission et leur examen par le Conseil, dans le but précisément de permettre aux assemblées parlementaires nationales d'exprimer leur orientation en conformité avec leurs systèmes respectifs.

⁽³⁾ Sur le thème « la situation actuelle de l'Union européenne et les tâches qui en découlent pour les Parlements nationaux en matière de démocratisation et de réformes institutionnelles ». Le débat qui s'est développé en cette occasion a été extrêmement significatif, si bien que certains participants, dont le vice-président du Sénat italien, M. Rognoni, et le rapporteur lui-même, M. Langendries, ont proposé d'instituer un groupe de travail expressément consacré à ce sujet et au rôle de la coopération parlementaire.

gemaakt tussen wat de institutionele legitimiteit wordt genoemd en de procedures enerzijds, en wat men de substantiële legitimiteit noemt anderzijds. Het eerste onderscheid verwijst naar de eisen om de gedeeltelijke hervormingen van het Verdrag van Amsterdam ⁽¹⁾ te vervolledigen, de werking van de Europese instellingen te verbeteren en een nieuw parlementair model vast te stellen voor de Europese Unie op grond van de aanvullende rol van het Europees Parlement en de nationale Parlementen. Het tweede verwijst naar het vermogen van de Europese instellingen om in te spelen op de concrete noden van de burgers inzake thema's zoals het leefmilieu, de werkgelegenheid en het sociaal beleid.

1.3. Het debat over de toekomst van Europa en de rol van de Parlementen

Sinds de conferentie van Wenen is dat debat verdiept en is men er zich sterker van bewust dat er beperkingen zijn aan de traditionele aanpak via intergouvernementele onderhandelingen over de institutionele hervormingen. Men heeft immers vastgesteld dat er steeds meer aandacht is voor de rol van de Parlementen, die niet langer laattijdig optreden op het ogenblik van de bekrachtiging van de tijdens de onderhandelingen gemaakte keuzes, maar deelnemen aan het hele hervormingsproces. Ze dragen actief bij tot dat proces, zoals dat het geval is in de instelling die belast is met de redactie van het ontwerp van Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, die de significante naam *Conventie* draagt. Naast de 16 vertegenwoordigers van de regeringen en van de Commissie nemen niet minder dan 46 leden van het Europees Parlement en de nationale Parlementen actief deel aan de werkzaamheden van dat orgaan. Wij stellen hun werk op prijs en zijn er dankbaar voor.

In aansluiting op de belangrijke voorstellen van verschillende Europese staatslieden ⁽²⁾ zijn de jongste maanden verscheidene modellen van reorganisatie van

⁽¹⁾ Het zijn de zogenaamde « *left overs* » : uitbreiding van de stemming bij meerderheid, nieuwe weging van de stemming in de Raad en herbepaling van de samenstelling van de Europese Commissie.

⁽²⁾ Wij herinneren aan de initiatieven van de gewezen voorzitter van de Europese Commissie, de heer Delors, van de gewezen president van de Franse Republiek, de heer Giscard d'Estaing en van de gewezen Bondskanselier, de heer Schmidt, en vervolgens aan de toespraak van de Duitse minister van Buitenlandse Zaken, de heer Fischer, van de president van de Franse Republiek, de heer Chirac, en van de president van de Italiaanse Republiek, de heer Ciampi. In sommige van die stellingnamen zijn modellen voor ogen gehouden die berusten op een bicameraal stelsel waarvan ook vertegenwoordigers van de nationale Parlementen deel uitmaken. Dat voorstel werd onder meer door vertegenwoordigers van het Portugese Parlement gesteund. Portugal heeft tijdens zijn voorzitterschap een cruciale rol gespeeld bij het opzetten van de gouvernementele conferentie, het bepalen van de agenda ervan en het ontwikkelen van haar werkzaamheden.

tinction entre ce qu'il est convenu d'appeler la légitimité institutionnelle et des procédures, d'une part, et ce qu'il est convenu d'appeler la légitimité substantielle, d'autre part. La première distinction peut être ramenée aux exigences de compléter les réformes laissées inachevées par le Traité d'Amsterdam ⁽¹⁾, d'améliorer le fonctionnement des institutions européennes et de déterminer un nouveau modèle parlementaire pour l'Union européenne, basé sur le rôle complémentaire du Parlement européen et des Parlements nationaux. La deuxième a trait à la capacité des institutions européennes de répondre aux besoins concrets des citoyens sur des thèmes tels que l'environnement, l'emploi et les politiques sociales.

1.3. Le débat sur l'avenir de l'Europe et le rôle des Parlements

Depuis la conférence de Vienne, le débat sur ces sujets est plus mûr et on est plus conscient que l'approche traditionnelle des négociations intergouvernementales sur les réformes institutionnelles connaît des limites. On a constaté en effet une attention accrue pour le rôle des Parlements : ceux-ci ne sont plus appelés à une implication tardive au moment de la ratification des choix opérés au stade des négociations, mais ils participent à tout le processus de réforme. Ils contribuent activement à ce processus, comme c'est le cas au sein de l'organisme chargé de l'élaboration du projet de Charte des droits fondamentaux, significativement dénommé *Convention*. Les travaux de cet organisme voient, à côté des 16 représentants des gouvernements et de la Commission, la participation active de pas moins de 46 parlementaires européens et nationaux, auxquels vont notre appréciation et notre gratitude pour leur travail.

Au cours des derniers mois, dans le sillage des importantes propositions lancées par divers hommes d'État européens ⁽²⁾, plusieurs modèles de réorganisation de

⁽¹⁾ Ce qu'on appelle les « *left overs* » : extension du vote à la majorité, nouvelle pondération du vote sur le Conseil et redéfinition de la composition de la Commission européenne.

⁽²⁾ Nous rappelons les initiatives lancées, dans un premier temps par l'ancien président de la Commission européenne, M. Delors, par l'ancien président de la République française, M. Giscard d'Estaing et par l'ancien Chancelier allemand, M. Schmidt, et ensuite, le discours du ministre allemand des Affaires étrangères, M. Fischer, du président de la République française, M. Chirac, et du président de la République italienne, M. Ciampi. Dans certaines de ces prises de position, on a envisagé des modèles fondés sur un système bicaméral incluant également des représentants des Parlements nationaux. Cette proposition a été entre autres soutenue par des représentants du Parlement du Portugal, pays qui a joué un rôle crucial, au cours de sa présidence, pour mettre en route la conférence gouvernementale, définir son ordre du jour et développer ses travaux.

de Unie naar voren geschoven. De discussie, die uiteraard niet beperkt is gebleven tot het soort van parlementaire controle dat in het leven moet worden geroepen, getuigt ongetwijfeld van de noodzaak om het verband tussen de doeltreffendheid van het optreden van de regering op de verschillende niveaus en de representativiteit van de instellingen die de beslissingen moeten nemen te recupereren. De voorzitter van de Europese Commissie, de heer Prodi, heeft terecht over die aangelegenheid een onderzoek opgezet.

1.4. Het mandaat van de intergouvernementele conferentie, zoals dat is omschreven door de Europese Raad van Keulen

De Europese Raad van Keulen van juni vorig jaar heeft beslist dat het mandaat van de nieuwe intergouvernementele conferentie zou worden vastgesteld op de daaropvolgende top van Helsinki. Het was de bedoeling dat de IGC dan van start kon gaan tijdens het Portugese voorzitterschap (eerste helft van het jaar 2000). Op de Europese Raad van Helsinki van 10 en 11 december 1999 vond daarover een gedachtewisseling plaats tussen twee groepen van landen. Aan de ene kant van de tafel zaten de landen die (teneinde er tegelijk voor te zorgen dat het tijdschema voor de uitbreiding zou worden nageleefd ⁽¹⁾) de nieuwe intergouvernementele conferentie wilden beperken tot de drie thema's die het Verdrag van Amsterdam naar latere onderhandelingsronden had doorgeschoven (samenstelling van de Commissie, stemmenweging binnen de Raad en uitbreiding van de stemming bij meerderheid). Aan de andere kant van de tafel hadden de landen ⁽²⁾ plaatsgenomen die het daarentegen noodzakelijk vonden de nieuwe intergouvernementele conferentie aan te grijpen als een kans om in een ruimere context na te gaan welke hervormingen nodig zijn om het institutionele raamwerk van de Unie doeltreffender te maken, alsook de burgers nauwer te betrekken bij het Europese wordingsproces.

Die kwestie heeft te maken met de noodzaak om een dialoog tot stand te brengen over de gemeenschappelijke doelstellingen, wat nog fundamenteeler is dan het zoeken naar de meest gepaste institutionele technologie. Met andere woorden dient er duidelijkheid te komen over de vraag of, bij de keuzen die heden ten dage moeten worden gemaakt, het nationale niveau al dan niet als enige de democratische beginselen kan vrijwaren ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Zoals opgegeven in de op 23 februari jongstleden door het Deense *Folketing* aangenomen resolutie.

⁽²⁾ Waaronder Italië, dat zich op dit vlak schaart achter de voorzitters van de Europese Commissie en het Europees Parlement.

⁽³⁾ In dat verband zij verwezen naar het eerder vermelde debat dat op 13 en 18 juli 2000 in de Italiaanse Senaat is gewijd aan de hervorming van de Europese instellingen.

l'Union ont été envisagés. La discussion, qui bien évidemment ne s'est pas limitée au type de contrôle parlementaire à réaliser, témoigne sans aucun doute du besoin de récupérer le lien entre l'efficacité de l'action du gouvernement aux différents niveaux et la représentativité des institutions appelées à prendre les décisions. C'est une matière sur laquelle le président de la Commission européenne, M. Prodi, a opportunément lancé une étude.

1.4. Le mandat de la Conférence intergouvernementale défini par le Conseil européen de Cologne

Le Conseil européen de Cologne de juin de l'année dernière a décidé que le mandat de la nouvelle conférence intergouvernementale serait défini lors du sommet suivant d'Helsinki, en vue du démarrage de la CIG pendant la présidence portugaise, au cours du premier semestre de l'an 2000. Au Conseil européen d'Helsinki, des 10 et 11 décembre 1999, un échange de vues a eu lieu entre les pays qui — en vue aussi de garantir ⁽¹⁾ le respect du calendrier du processus d'élargissement — entendaient circonscrire la nouvelle conférence intergouvernementale aux trois thèmes que le Traité d'Amsterdam renvoyait à des négociations à venir (composition de la Commission, pondération du vote du Conseil et extension du vote à la majorité), et d'autres pays ⁽²⁾ qui estimaient nécessaire, au contraire, de saisir l'occasion offerte par la nouvelle conférence intergouvernementale pour effectuer un plus vaste tour d'horizon des réformes susceptibles d'accroître l'efficacité du cadre institutionnel de l'Union et d'associer plus étroitement les citoyens au processus de construction européenne.

La question est liée au besoin de développer, en amont de la technologie institutionnelle, un dialogue sur les buts communs. En d'autres termes, il s'agit d'examiner si, dans les choix du monde contemporain, le principe démocratique ne peut être protégé qu'au niveau des États nationaux ⁽³⁾. Il faut en effet tenir compte de la nécessité de régler, y compris au plan supranational, certains phénomènes, liés au processus de

⁽¹⁾ Comme cela est indiqué dans la résolution adoptée par le *Folketing* danois le 23 février dernier.

⁽²⁾ Dont l'Italie, qui rejoint sur ce point le président de la Commission européenne et le Parlement européen.

⁽³⁾ Il convient de signaler à ce sujet le débat, déjà mentionné, qui a eu lieu au Sénat italien les 13 et 18 juillet 2000, sur la réforme des institutions communautaires.

Het is immers noodzakelijk — ook op supranationaal vlak — regels uit te vaardigen in verband met grensoverschrijdende ontwikkelingen die voortvloeien uit het mondialiseringsproces. Het komt er namelijk op aan te garanderen dat iedereen de beginselen naleeft inzake concurrentie, consumentenbescherming, de uitvaardiging van maatregelen met betrekking tot de sociale zekerheid der werknemers, de veiligheid van telematisch gestuurde transacties, de bescherming van gegevens en de waarborging van de vertrouwelijkheid. Voorts is er ook nood aan coördinatie van de inspanningen in de strijd tegen de internationale misdaad, met inbegrip van de computermisdaad, zodat passend kan worden opgetreden in grensoverschrijdende ecologische noodsituaties, crisissituaties en gebeurtenissen die een humanitaire interventie vereisen.

Zoals terecht werd onderstreept door alle staatslieden die tijdens het debat over het Europese bouwwerk het woord namen, is niemand nog langer voorstander van een Europese integratie waarbij de nationale identiteit van de lidstaten zou worden gefnuikt. Met elk hun specifieke kenmerken zouden de lidstaten de gemeenschappelijke Europese identiteit op cultureel en institutioneel vlak veeleer moeten verrijken. In dat verband moet worden gezocht naar een institutioneel model dat, met naleving van het subsidiariteitsbeginsel, de ruimte biedt om de soevereiniteit op diverse niveaus concreet uit te oefenen en om daartoe voor ieder niveau het meest gepaste werkinstrument te bieden. Ook zou een en ander de voorbeeldfunctie van de EU versterken ten aanzien van regio's die min of meer worden verscheurd door conflicten tussen coëxisterende etnieën, culturen, nationaliteiten of religies.

1.5. Al dan niet méér punten op de agenda van de intergouvernementele conferentie ?

Ten opzichte van het IGC-mandaat heeft de Europese Raad van Helsinki slechts een akkoord bereikt over de drie bovenvermelde thema's, die als *left overs* worden gecatalogiseerd. De Raad heeft evenwel niet uitgesloten dat later eventueel ook nog de andere verdragswijzigingen aan bod zouden komen. Daarom kreeg het Portugese voorzitterschap de opdracht na te gaan in hoeverre het mogelijk is de agenda aan te vullen van de nieuwe intergouvernementele conferentie die op 14 februari jongstleden in Brussel van start is gegaan en waarvan het sluitstuk de eind dit jaar door het Franse voorzitterschap georganiseerde Europese Raad van Nice zou moeten zijn.

Op de Europese Raad van Feira heeft het Portugese voorzitterschap een verslag voorgesteld waarin het heeft laten vaststellen dat er een consensus bestaat om, behalve de *left overs*, ook de herziening van de mechanis-

globalisation, qui traversent nos frontières. Il faut en effet garantir le respect des principes de la concurrence, la protection des consommateurs, l'adoption de mesures de sécurité sociale des travailleurs, la sécurité dans les transactions télématiques, la protection des données et la protection de la confidentialité. Mais il faut aussi coordonner les efforts pour réaliser une lutte efficace contre la criminalité internationale, y compris la criminalité informatique, pour faire face aux urgences environnementales transnationales, pour gérer de façon appropriée les situations de crise et les interventions humanitaires.

Comme le soulignent à juste titre tous les hommes d'État intervenus au cours du débat sur la construction européenne, personne, par ailleurs, ne conçoit plus l'intégration européenne au détriment des identités nationales. Celles-ci, avec leur particularités, doivent constituer plutôt un facteur culturel et institutionnel d'enrichissement de l'identité européenne commune. Il faudra rechercher à ce propos un modèle institutionnel, qui, dans le respect du principe de subsidiarité, permette d'exercer la souveraineté à divers niveaux et utiliser à cet effet, pour chacun de ces niveaux, l'instrument le plus efficace. L'exemple offert à d'autres régions du monde plus ou moins meurtries par des conflits engendrés par la coexistence de différentes identités ethniques, culturelles, nationales ou religieuses se trouverait ainsi également renforcé.

1.5. La question de l'extension de l'ordre du jour de la conférence intergouvernementale

Le Conseil européen d'Helsinki, par rapport à la définition du mandat de la CIG, n'a atteint un accord que sur les trois thèmes susmentionnés qui constituent les *left overs*, mais il n'a cependant pas exclu la possibilité d'examiner « les autres modifications du Traité ». Il a donc été attribué à la présidence portugaise la mission d'évaluer la possibilité de compléter l'ordre du jour de la nouvelle conférence intergouvernementale, qui s'est ouverte le 14 février dernier à Bruxelles et qui devrait s'achever, pendant le semestre de la présidence française, par le Conseil européen de Nice de cette fin d'année.

Au Conseil européen de Feira, la présidence portugaise a présenté un rapport dans lequel elle a fait constater qu'il y a un consensus pour inscrire à l'ordre du jour de la CIG, en plus des *left overs*, la révision des

men inzake versterkte samenwerking in de IGC-agenda op te nemen ⁽¹⁾. Niettemin heeft het voorzitterschap er tegelijkertijd op gewezen dat de uitbreiding van de intergouvernementele conferentie tot andere thema's moeilijk ligt.

Tal van landen, waaronder Italië, hadden daarentegen voorgesteld ook andere aspecten te bespreken, zoals de uitwerking van de bepalingen inzake het Europees veiligheids- en defensiebeleid (zodat ook de WEU definitief in de institutionele structuur van de Europese Unie kan opgaan) en de opname van het Handvest van de grondrechten in de verdragen, alsook de hervorming van die verdragen.

De Europese Raad heeft geen enkele formele beslissing genomen die een obstakel kan vormen voor een aantal oplossingen die de Top van Nice eind dit jaar zou kunnen aanreiken — een verstandige handelwijze. Omdat tal van landen zich daarenboven verzetten tegen een uitbreiding van de lijst met aangelegenheden waarover de lopende intergouvernementele conferentie zich kan buigen, is voorts ook de idee geopperd om, zodra de Europese Top van Nice ten einde loopt, een nieuwe intergouvernementele conferentie te organiseren, dan wel om nieuwe procedures voor de herziening van de verdragen vast te leggen, zodat vanaf volgend jaar kan worden nagedacht over de andere noodzakelijke institutionele hervormingen.

Wel heeft het Franse voorzitterschap zelf — daarin bijgetreden door een aantal andere lidstaten waaronder Italië en België — onderstreept de thans lopende intergouvernementele conferentie onmogelijk te kunnen afsluiten met een verdrag dat geen voldoening schenkt.

Zoals de zaken er nu voorstaan, kan men dus stellen dat de aanstaande Europese Raad van Nice drie kwesties zal moeten aansnijden waarvoor het Verdrag van Amsterdam geen oplossing heeft geboden. Dat is noodzakelijk om te voorkomen dat de Unie vleugellam wordt aan de vooravond van een bijkomende uitbreiding. Naast die thema's — en de daarmee samenhangende knelpunten zoals de aanpassing van de samenstelling van andere instellingen van de Unie (het Parlement, het Rekenhof, het Hof van justitie en het Gerecht van eerste aanleg ⁽²⁾) — moet ook op zijn minst de intensere samenwerking in de agenda worden opgenomen, iets waarover trouwens al in Feira een akkoord was bereikt. Zo

⁽¹⁾ Regeling waarbij een beperkte groep van landen de mogelijkheid krijgt in bepaalde aangelegenheden sneller werk te maken van de integratie, zo daarover tussen alle lidstaten geen consensus kan worden bereikt.

⁽²⁾ Wat meer in het bijzonder de rechtsinstanties van de Unie betreft, circuleren eveneens verscheidene voorstellen in verband met de verlichting van de gerechtelijke procedures, de vereenvoudiging van de procedures tot herziening van de voorschriften, en een eventuele herschikking van de bevoegdheden van, respectievelijk, het Hof van justitie en het Gerecht van eerste aanleg.

mécanismes liés à la « coopération renforcée » ⁽¹⁾. Elle n'a toutefois pas manqué de souligner les difficultés qu'il y a à élargir la conférence intergouvernementale à d'autres thèmes.

Divers pays, dont l'Italie, avaient par contre proposé de discuter aussi d'autres aspects, tels que le développement des dispositions sur la politique européenne de sécurité et de défense, la PESD (pour permettre également l'absorption définitive de l'UEO dans le cadre institutionnel de l'Union européenne), l'intégration de la Charte des droits fondamentaux dans les traités et la réorganisation desdits traités.

Le Conseil européen, judicieusement, n'a formalisé aucune décision qui puisse exclure les diverses solutions possibles au Sommet de Nice de fin d'année. Compte tenu, par ailleurs, de l'opposition de différents pays à ce que soit étendue la liste des matières faisant l'objet de la conférence intergouvernementale en cours, on a aussi avancé l'idée soit de lancer, aussitôt après le Conseil européen de Nice, une nouvelle conférence intergouvernementale soit de déterminer de nouvelles procédures pour la révision des traités permettant, dès l'année prochaine, d'entamer une réflexion sur les autres réformes institutionnelles nécessaires.

La présidence française elle-même, ainsi que nombre d'États membres, dont l'Italie et la Belgique, ont cependant souligné qu'ils ne pouvaient conclure l'actuelle conférence intergouvernementale par un traité insatisfaisant.

En l'état actuel on peut donc estimer que le prochain Conseil européen de Nice devra se pencher sur trois questions laissées sans solution par le Traité d'Amsterdam surtout en vue d'éviter la paralysie de l'Union dans la perspective d'élargissements supplémentaires. À ces thèmes — et à ceux qui sont nécessairement liés, tels que l'adéquation de la composition d'autres organes de l'Union comme le Parlement, la Cour des comptes et la Cour de justice ainsi que le Tribunal de première instance ⁽²⁾ — il faudra au moins ajouter celui de la coopération renforcée, sur l'inclusion duquel dans l'agenda on s'est déjà mis d'accord à Feira, et surtout, si les conditions sont réunies, il faudra ajouter le thème de la Charte

⁽¹⁾ Mécanisme visant à permettre à un groupe restreint de pays d'accroître l'intégration dans des domaines déterminés, à défaut d'un accord unanime entre tous les États membres.

⁽²⁾ Pour ce qui concerne notamment les organismes juridictionnels de l'Union, différentes propositions concernant l'allègement des procédures litigieuses, la simplification des procédures de révision des règlements respectifs et une éventuelle révision des compétences respectives de la Cour et du Tribunal de première instance ont été également avancées.

de omstandigheden zich ertoe lenen, zou voornamelijk ook het Handvest van de grondrechten aan bod moeten komen, als uitvloeisel van het mandaat van de Europese Top van Keulen.

2. Standpunten van de Parlementen inzake de zogenaamde left overs, dat wil zeggen : de niet bij het Verdrag van Amsterdam geregelde institutionele knelpunten

Hoe dan ook komt de rol van de nationale Parlementen in de eerste plaats tot uiting via de invloed die zij op hun respectieve regeringen kunnen uitoefenen met betrekking tot de thema's waarover wordt onderhandeld. Onder andere dankzij de weerklank bij de publieke opinie is een toenemend gewicht weggelegd voor de bijdrage van de diverse Parlementen, die zowel voorstellen kunnen formuleren als initiatieven nemen ter bevordering van het democratische gehalte van de procedures die een oplossing moeten bieden voor de nog niet uitgeklaarde institutionele knelpunten.

De politiek neteligste kwestie van de drie reeds in het Verdrag van Amsterdam aangestipte aangelegenheden is wel de uitbreiding van de stemming bij gekwalificeerde meerderheid in het raam van de besluitvormingsprocedure bij de Raad. Dat valt althans af te leiden uit de door de diverse Parlementen geleverde bijdragen.

Zoals terecht werd aangevoerd op de in mei jongstleden te Lissabon gehouden COSAC, is uit de besprekingen in de diverse Parlementen gebleken dat een meerderheid ervoor gewonnen is de stemming bij gekwalificeerde meerderheid als de algemene regel te beschouwen.

Voorstanders van dat standpunt zijn onder andere het Belgische, het Italiaanse, het Luxemburgse en het Duitse Parlement, alsook het Europees Parlement. De twistpunten hebben veeleer betrekking op specifieke afwijkingen van dat beginsel, al heerst dan weer wel eensgezindheid over de handhaving van de stemming bij eenparigheid, zo constitutionele aangelegenheden aan

des droits fondamentaux, conséquence du mandat du Conseil européen de Cologne.

2. Prises de position des Parlements sur ce qu'on appelle les left overs, questions institutionnelles laissées ouvertes par le Traité d'Amsterdam

De toute évidence le rôle des Parlements nationaux s'exprime d'abord par leur capacité d'orientation vis-à-vis de leurs gouvernements respectifs sur les sujets qui font l'objet de pourparlers. En effet, la contribution que les divers Parlements peuvent faire, tant en termes de propositions que pour renforcer le caractère démocratique des procédures visant à résoudre les problèmes institutionnels encore ouverts, prend, en raison aussi des répercussions sur l'opinion publique, de plus en plus d'importance.

Des trois thèmes déjà indiqués par le Traité d'Amsterdam, celui qui est politiquement le plus controversé, au vu aussi des contributions venues des Parlements, s'avère être l'extension du vote à la majorité qualifiée dans le cadre de la procédure de décision du Conseil.

À ce sujet, comme cela a aussi été utilement exposé à la COSAC de Lisbonne de mai dernier, le débat développé au sein des différents Parlements a fait apparaître comme majoritaire la volonté de considérer la prise de décisions à la majorité qualifiée comme la règle générale.

C'est à cette position que se rallient, par exemple, les Parlements belge, italien, luxembourgeois, le *Bundestag* allemand et le Parlement européen. Les désaccords portent plutôt sur les dérogations spécifiques à ce principe, même s'il n'y a pas de contestation sur le maintien de l'unanimité pour les décisions de nature constitutionnelle, qui ont trait à des questions fondamentales pour

bod komen waarbij voor de Unie fundamentele vraagstukken aan de orde zijn of waarvoor hoe dan ook een ratificatie door de nationale Parlementen is vereist ⁽¹⁾.

Wat dat betreft lijkt een oplossing van wezenlijk belang, wil men de besluitvormingsprocedure van de Unie doeltreffend houden en verhinderen dat het raderwerk vastloopt op de dag dat het aantal lidstaten tot dertig zal zijn opgelopen.

De uitbreiding van de stemming bij gekwalificeerde meerderheid hangt nauw samen met een ander, minder controversieel thema : de nieuwe stemmenweging binnen de Raad ⁽²⁾. In dat verband is het de bedoeling ervoor te zorgen dat volgens een meerderheidsstemming genomen beslissingen niet alleen de weerspiegeling zijn van wat een meerderheid van de lidstaten wenst, maar ook van wat de meerderheid van de EU-bevolking wil. Mocht de huidige stemmenweging ook na de uitbreiding van de Unie dezelfde blijven, zal de naleving van dat beginsel niet kunnen worden gegarandeerd. In dat ge-

l'Union ou qui exigent de toute façon la ratification par les Parlements nationaux ⁽¹⁾.

La résolution de ce point apparaît en tout cas essentielle pour préserver l'efficacité des processus de décision de l'Union et empêcher leur paralysie lorsque celle-ci sera composée de quelque trente États membres.

Lié à la question de l'extension du vote à la majorité qualifiée ⁽²⁾, il y a le thème moins controversé de la nouvelle pondération des voix au sein du Conseil. À ce sujet, l'objectif est d'assurer que les décisions prises à la majorité reflètent non seulement la majorité des États membres mais également la majorité de la population de l'Union. Comme le respect de ce principe ne serait pas garanti si, après l'élargissement, on laissait toujours inchangé le critère actuel de pondération, une série d'alternatives se dessinent que l'on peut ramener essentiellement à deux hypothèses. La première envisagerait

⁽¹⁾ Tot de meest controversiële thema's behoort onder andere de fiscaliteit. Voor sommige Parlementen mag die aangelegenheid niet vallen onder de stemming bij gekwalificeerde meerderheid (dat is met name de visie van het Zweedse, het Franse, het Luxemburgse en het Nederlandse Parlement, alsook van het Britse *House of Commons* en het Finse Parlement, al is dat laatste wel bereid de meerderheidsstemming te aanvaarden voor belastingen met een milieudoelstelling). Ook bij andere aangelegenheden maken sommige parlementen voorbehoud, zoals bij de economische en monetaire unie (de Franse *Assemblée nationale*), alsook bij afwijkingen van het Europese recht en van de interne markt (de Franse *Assemblée nationale*, Italië), milieu-aangelegenheden (Oostenrijk), het regiobeleid (Oostenrijk), het cohesie- en socialezekerheidsbeleid (Finland, Luxemburg, Nederland en het Britse *House of Commons*), de arbeidsvoorwaarden voor burgers van een derdeland (Luxemburg), het energievraagstuk (Oostenrijk, Finland, Frankrijk) het bewegings- en verblijfsrecht (Luxemburg), de regeling inzake beroepen (Luxemburg), de samenwerking tussen de nationale en de Europese administraties inzake visa, asiel en immigratie (Finland, de Franse Senaat, het Britse *House of Commons*), de voorschriften inzake overheidssteun (Finland), het auteursrecht (Finland), de samenwerking in straf- en politiezaken (Finland, Frankrijk, Luxemburg en het Britse *House of Commons*), het GBVB, het buitenlands beleid en het gemeenschappelijk veiligheidsbeleid (Finland, Frankrijk en het Britse *House of Commons*), de betrekkingen met de niet-EU-landen (Frankrijk en het Britse *House of Commons*), de benoemingen (de Franse Senaat en Luxemburg), de sancties voor schendingen van de grondrechten (de Franse Senaat), de verkiezingen en de rechtspositie van de Europese parlementsleden (Luxemburg), de keuze van de vestigingsplaats van de instellingen (Luxemburg). Het vermelden waard zijn in dat verband ook de bijdragen aan de conferentie en de antwoorden op de reeds vermelde vragenlijst van de COSAC. Niettemin zijn bepaalde assemblees (zoals het Britse *House of Lords*) de mening toegedaan dat inzake de uitbreiding van de gekwalificeerde meerderheid slechts in een klein aantal aangelegenheden significant vooruitgang kan worden geboekt. Het betreft dan niet-controversiële en voornamelijk technische kwesties (terzake zij herinnerd aan het verslag over de IGC van 18 juli 2000).

⁽²⁾ Het Portugese Parlement heeft op die nauwe samenhang gewezen in zijn antwoord op voornoemde vragenlijst van de COSAC. Meer in het bijzonder de Franse Senaat benadrukt dat de nieuwe stemmenweging in de Raad een voorwaarde vormt voor de uitbreiding van de stemming bij gekwalificeerde meerderheid.

⁽¹⁾ Les thèmes les plus controversés comprennent, parmi d'autres, la fiscalité. D'après divers Parlements (dont le suédois, le finlandais — sauf pour les impôts visant des objectifs environnementaux, pour lesquels celui-ci se déclare favorable au vote à la majorité —, le français, le luxembourgeois et le néerlandais, ainsi que la *House of Commons* britannique), la fiscalité ne peut faire l'objet de votes à la majorité qualifiée. En d'autres cas il faut relever des réserves de la part de certains Parlements sur d'autres matières telles que : union économique et monétaire (*Assemblée nationale française*), dérogations au droit communautaire et au marché intérieur (*Assemblée nationale française*, Italie), environnement (Autriche), politiques régionales (Autriche) et de cohésion et de sécurité sociale (Finlande, Luxembourg, Pays-Bas et *House of Commons* britannique), conditions de travail des citoyens de pays tiers (Luxemburg), l'énergie (Autriche, Finlande, France), droit de circulation et de séjour (Luxemburg), régime des professions (Luxemburg), la coopération entre les administrations nationales et communautaires en matières de visas, d'asile et d'immigration (Finlande, Sénat français et *House of Commons* britannique), la réglementation des aides d'État (Finlande), le droit d'auteur (Finlande), la coopération dans les affaires pénales et de police (Finlande, France, Luxembourg et *House of Commons* britannique), la PESC, politique étrangère et de sécurité commune (Finlande, France et *House of Commons* britannique), les relations extérieures (France et *House of Commons* britannique), les nominations (Sénat français, Luxembourg), les sanctions pour violation de droits fondamentaux (Sénat français), les élections et le statut des députés européens (Luxemburg) et le choix du siège des institutions communautaires (Luxemburg). Il convient de remarquer à cet effet les contributions parvenues à la conférence et les réponses au questionnaire déjà mentionné de la COSAC. Cependant, de l'avis de certaines assemblees, telles que la *House of Lords*, des progrès significatifs sur l'extension du vote à la majorité qualifiée ne seront possibles que pour un nombre circonscrit de cas non controversés et d'importance essentiellement technique (il convient de rappeler à ce propos le rapport sur la CIG du 18 juillet 2000).

⁽²⁾ Comme l'a mis en évidence le Parlement portugais dans sa réponse au questionnaire susmentionné de la COSAC. Selon le Sénat français, en particulier, la nouvelle pondération des voix au Conseil est une condition pour l'extension du vote à la majorité qualifiée.

val zijn een aantal alternatieven mogelijk, die *grosso modo* kunnen worden teruggebracht tot de volgende twee scenario's. Het eerste scenario ⁽¹⁾ bestaat uit een regeling waarbij de huidige stemmenweging ongemoeid wordt gelaten, maar die berust op een dubbele meerderheid : zowel bij de lidstaten als bij de bevolking. Dat scenario komt vooral tegemoet aan de scepsis van de landen die vrezen dat de besluitvormingsprocedure in de Raad overdreven ingewikkeld zal worden, alsook aan de vijandige houding van de landen die een commissaris dreigen te verliezen, zo de samenstelling van de Europese executieve wordt gewijzigd. Laatstgenoemde groep van landen geeft dan weer boudweg de voorkeur aan een herziening van de criteria inzake de stemmenweging, waarbij de landen met méér inwoners zwaarder zouden wegen.

Wat de samenstelling van de Commissie betreft, is het vooral van belang die instantie óók in een Unie met circa dertig lidstaten werkbaar te houden. In dat verband beklemtonen sommige landen dat ieder land over één Europees commissaris moet beschikken ⁽²⁾; andere landen, waaronder Italië, pleiten ervoor het aantal commissarissen los te koppelen van het aantal lidstaten ⁽³⁾. Er werd besloten dat iedere lidstaat hoe dan ook één commissaris zou behouden, maar dat de Commissie anders zou worden georganiseerd. Ofwel zou een soort kabinet worden samengesteld, bestaande uit de voorzitter en de vice-voorzitters ⁽⁴⁾. Ofwel worden commissarissen-zonder-portefeuille aangewezen, die door de voorzitter zouden worden belast met specifieke opdrachten ⁽⁵⁾.

3. Het debat over de versterkte samenwerking

In het raam van de discussie over de bepaling van de agenda is ruimschoots aandacht besteed aan de belangrijke kwestie van de versterkte samenwerking, die sommigen liever omschrijven als een verder doorgedreven integratie. Het betreft hier een evolutie die een brug kan slaan tussen het op handen zijnde Verdrag van Nice en de daaropvolgende fasen. Door de in het Verdrag van

l'application d'un système ⁽¹⁾, fondé sur une double majorité, des pays et de la population, sans procéder à aucune nouvelle pondération. Cette hypothèse rencontre surtout l'opposition des pays qui redoutent que la procédure de décision du Conseil ne se complique excessivement et l'hostilité des pays qui, dans la perspective de la redéfinition de la composition de l'exécutif communautaire, seraient obligés de renoncer à un commissaire. Pour ces pays la solution préférable est celle de la révision pure et simple des critères de pondération, en augmentant le poids du vote exprimé par les pays démographiquement plus importants.

Concernant la question de la composition de la Commission, le souci principal porte sur le besoin de sauvegarder le caractère fonctionnel de cet organisme dans une Union élargie à environ trente États membres. À ce propos, certains soulignent la nécessité pour chaque pays de disposer d'un commissaire européen ⁽²⁾; d'autres, dont l'Italie, préféreraient fixer le nombre des commissaires indépendamment de celui des États membres ⁽³⁾. Tout en préservant un commissaire pour chaque pays, il a été envisagé toutefois d'organiser la Commission de façon différente, soit en dégageant d'elle une sorte de cabinet composé par le président et par les vice-présidents ⁽⁴⁾, soit en instituant la figure des commissaires sans portefeuille mais ayant des missions spéciales qui leur seraient attribuées par le président ⁽⁵⁾.

3. Le débat sur la coopération renforcée

C'est dans le contexte de la discussion sur la définition de l'ordre du jour que s'est concentrée la discussion sur l'importance de la coopération renforcée, que certains préfèrent appeler intégration renforcée. Il s'agit là d'un instrument qui pourrait constituer un pont entre le futur Traité de Nice et les étapes ultérieures. Un assouplissement des règles prévues par le Traité d'Amster-

⁽¹⁾ Die door het Britse *House of Lords* wordt aangekleefd.

⁽²⁾ Zoals duidelijk blijkt uit de tekst die de Ierse parlementscommissie voor Europese Aangelegenheden op 28 oktober 1998 heeft goedgekeurd.

⁽³⁾ Zoals ook het Britse *House of Lords* dat heeft bepleit in het op 18 juli jongstleden gepubliceerde verslag over de IGC.

⁽⁴⁾ Zo er geen akkoord uit de bus komt om het aantal commissarissen terug te brengen tot minder dan twintig, vindt het Britse *House of Lords* die oplossing het meest aangewezen.

⁽⁵⁾ Momenteel wordt ook nog nagedacht over andere aspecten met betrekking tot de werking en de organisatie van de commissie. Maar terzake is het verzet soms wel nóg groter, zoals wat het voorstel betreft om in de verdragen formeel de verbintenis op te nemen die de thans zittende commissarissen zijn aangegaan en volgens welke zij zullen aftreden in geval van een vertrouwensbreuk met de voorzitter.

⁽¹⁾ Soutenu par la *House of Lords*.

⁽²⁾ Comme on peut le déduire clairement du document de la commission des Affaires européennes du Parlement irlandais adopté le 28 octobre 1998.

⁽³⁾ Comme cela a été également proposé par la *House of Lords* britannique dans le rapport sur la CIG publié le 18 juillet dernier.

⁽⁴⁾ Solution préférée par la *House of Lords*, si l'accord pour limiter le nombre des commissaires à moins de vingt n'était pas possible.

⁽⁵⁾ Il y a d'autres aspects ayant trait au fonctionnement et à l'organisation de la commission qui font l'objet d'une réflexion mais, comme c'est le cas de la proposition de formaliser dans les traités l'engagement pris par les commissaires actuels de démissionner en cas de rupture du rapport de confiance avec le président, ces aspects rencontrent parfois des résistances plus significatives.

Amsterdam opgenomen voorschriften voor het op gang brengen van versterkte samenwerking te versoepelen, moet het voor een aantal lidstaten immers mogelijk worden qua integratie vooruitgang te boeken in een aantal aangelegenheden waarin unanimiteit tot dusver onmogelijk is : economisch beleid, justitiële en politieke samenwerking, veiligheids- en defensiebeleid.

Die voorhoedelanden — door sommigen ook wel als pionierslanden bestempeld — staan voor een institutionele visie waarmee de hele Europese Unie rekening zou moeten houden. Dat een en ander wel degelijk zijn nut heeft, bewijzen bijvoorbeeld de bepalingen inzake de eenheidsmunt en de integratie van de Schengenakkoorden in de Europese Unie, die nog niet in alle lidstaten van toepassing zijn.

De Schengenregeling is weliswaar al in het Verdrag van Amsterdam verwerkt, maar wordt nog niet toegepast. Volgens tal van Parlementen, waaronder het Italiaanse, het Franse en het Luxemburgse, zijn een aantal specifieke wijzigingen nodig om de doeltreffendheid ervan op te krikken : afschaffing van het vetorecht van landen die niet van in het begin in de regeling stappen, de uitbreiding van de Schengenregeling tot het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB), de vermindering van het minimum aantal landen dat is vereist om de regeling op gang te brengen.

Zo overeenstemming over de vereenvoudiging van de al vermelde procedures uitblijft, bestaat volgens sommigen het gevaar dat nauwere samenwerkingsverbanden kunnen ontstaan buiten de verdragen om. De ervaring leert ons in dat verband dat het niet eenvoudig is de *ententes* die buiten het Europese raamwerk zijn gegroeid, achteraf in dat raamwerk te integreren; evenzo hebben landen die oorspronkelijk buiten die *ententes* wensten te blijven, het moeilijker zich er later alsnog bij aan te sluiten ⁽¹⁾.

De invoering van soepelere normen inzake de versterkte samenwerking in het licht van de Verdragen, zou dan weer borg staan voor het inclusieve en open karakter van die initiatieven, alsook voor een spoedige toetreding van de landen die oorspronkelijk aan de kant bleven staan en voor de inachtneming van enige coherentie met de algemene belangen van de Unie. Tal van Parlementen hebben in hun standpunt beklemtoond dat die coherentie moet worden gehandhaafd, via waarborgen inzake een institutioneel eenheidsraamwerk en door te voorkomen dat nieuwe *ad hoc*-structuren en -secretariaten in het leven worden geroepen. De coherentie ver-

dam pour lancer des initiatives de coopération renforcée pourrait en effet permettre à quelques États membres d'avancer dans l'intégration dans des domaines — tels que la politique économique, la coopération judiciaire et de police ou la politique de sécurité et de défense — où il ne serait pas possible pour le moment d'atteindre l'unanimité.

Ces pays d'avant-garde ou « pionniers », comme certains les ont appelés, préfigureraient des ordres institutionnels dont l'Union européenne dans son ensemble devrait tenir compte. Il faut souligner à ce sujet l'utilité des exemples qu'offrent les dispositions sur la monnaie unique et sur l'incorporation des accords de Schengen dans l'Union européenne, qui ne s'appliquent pas à tous les États membres.

Déjà prévu par le Traité d'Amsterdam mais non encore appliqué, ce mécanisme, selon les prises de position de différents Parlements dont ceux d'Italie, de France et du Luxembourg, aurait besoin, pour fonctionner efficacement, de modifications spécifiques : l'abolition du droit de veto des pays qui n'y prennent pas part dès le début; son extension à la politique étrangère et de sécurité commune (PESC); la réduction du nombre minimum de pays nécessaires pour le déclencher.

À défaut d'une entente sur la simplification des procédures déjà mentionnées, certains redoutent que des coopérations renforcées puissent naître en dehors des traités. À ce propos, l'expérience nous montre ⁽¹⁾ les difficultés qu'il y a à ramener dans un cadre communautaire les ententes qui seraient nées en dehors de celui-ci et les obstacles plus grands que l'adhésion à ces accords pose aux pays qui auraient décidé de se tenir initialement à l'écart.

L'introduction de normes plus souples sur la coopération renforcée dans le cadre des traités garantirait au contraire le caractère inclusif et ouvert de ces expériences, l'adhésion rapide des pays qui auraient initialement exercé l'*opting out* et le respect de la cohérence avec les intérêts généraux de l'Union. Comme cela a été noté dans les prises de position de plusieurs Parlements, cette cohérence devrait être préservée, en garantissant un cadre institutionnel unique et en évitant de créer de nouvelles structures et des secrétariats *ad hoc*. Par contre, il faut à cet effet rendre plus souples les institutions communautaires actuelles (Parlement, Cour et Commission)

⁽¹⁾ Dat is bijvoorbeeld het geval met de trage en complexe opname van de Schengenakkoorden in het institutioneel raamwerk van de Unie, of nog met de voortdurende moeilijkheden om de WEU definitief in de Verdragen op te nemen.

⁽¹⁾ Comme c'est le cas de l'absorption lente et complexe des accords de Schengen dans le cadre de l'Union ainsi que de la persistante impossibilité d'intégrer définitivement l'UEO dans les traités.

eist daarentegen dat de reeds bestaande Europese instellingen (Parlement, Hof en Commissie) soepeler gaan functioneren en dat, meer in het bijzonder, de rol van de Commissie, als behoedster van de naleving van de verdragen, wordt gevrijwaard ⁽¹⁾.

Maar ook de weg die we zonet hebben aangegeven is niet noodzakelijk vrij van valkuilen, het ware dan ook nuttig dat daarover in alle assemblees waarin dat wenselijk is, tussen de vertegenwoordigers van de Parlementen een gedachtewisseling plaatsvindt. Het zou immers niet erg voorzichtig zijn het debat over problematische aspecten uit de weg te gaan : die aspecten moeten integendeel worden uitgeklaard.

Enkele knelpunten zetten we even op een rijtje. In de eerste plaats moet worden voorkomen dat de « versterkte samenwerking » uiteindelijk als voorwendsel wordt aangevoerd om het — belangrijker — probleem van de uitbreiding tot de gekwalificeerde meerderheid in de gewone procedures op de lange baan te schuiven. Ten tweede moet men te allen prijze voorkomen dat een Europa ontstaat met lidstaten van eerste en lidstaten van tweede categorie (die dan buiten die akkoorden blijven). Er moet dus niet alleen worden gewaarborgd dat de diverse vormen van « verder doorgedreven integratie » voor alle Staten open staan, maar tevens dat de nieuw toegetrede leden meteen en voluit kunnen participeren ⁽²⁾.

Van de geloofwaardigheid van de op die vraag aangereikte antwoorden zal in grote mate het succes van de lopende intergouvernementele conferentie afhangen.

4. *Het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie*

Een van de punten die ter bespreking op de intergouvernementele conferentie geagendeerd staan, is de vraag of het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie al dan niet ter sprake moet komen.

⁽¹⁾ In dat verband zij herinnerd aan het debat dat de Italiaanse Senaat op 13 en 18 juli heeft gevoerd over de hervorming van de Europese instellingen, alsook aan de toespraak van de Franse president Chirac op 27 juni 2000 in Berlijn en de voorstellen van de heren Delors, Giscard en Schmidt in « *Agence Europe* » van 20-21 maart, 29 maart, 13 april en 26 april 2000.

⁽²⁾ Een aantal assemblees, zoals het *House of Lords*, wijzen er bovendien op hoe weinig nut het heeft de vigerende bepalingen over de flexibiliteit te wijzigen, aangezien die tot dusver toch nooit werden toegepast. Het Parlement van Portugal stelt daarenboven vast dat de versterkte samenwerkingsverbanden inzake de tweede en de derde pijler weliswaar heel wat mogelijkheden bieden, maar onderstreept tevens de daarmee gepaard gaande mogelijke risico's voor de interne cohesie van de eenheidsmarkt. Ook het Britse *House of Commons* wees op dat risico. In dat verband zij herinnerd aan de antwoorden die terzake op voormelde COSAC-vragenlijst werden geformuleerd.

et sauvegarder, en particulier, le rôle de la Commission en tant que garant du respect des traités ⁽¹⁾.

Le parcours que l'on vient de dessiner n'est pas lui non plus à l'abri des préoccupations et il peut être utile à cet effet de procéder à une confrontation de points de vue dans toutes les enceintes (opportunes) entre les représentants des Parlements. En effet il ne serait pas prudent de contourner le débat sur les aspects problématiques qui nécessitent, au contraire, une clarification adéquate.

Au nombre de ceux-ci figure, en premier lieu, le besoin d'éviter que la « coopération renforcée » finisse par justifier un renvoi du problème plus important de l'extension du vote à la majorité qualifiée dans les procédures ordinaires. Il faut en outre exclure toute résolution qui verrait un passage avec les États membres de première catégorie et des pays de deuxième catégorie (c'est-à-dire ceux qui ne participent pas à ces accords). Il faudrait donc garantir non seulement le caractère ouvert des « intégrations renforcées » mais assurer également la possibilité d'une participation pleine et immédiate des pays de nouvelle adhésion ⁽²⁾.

La crédibilité des solutions apportées à cette question sera sans doute l'un des principaux facteurs de succès de la conférence intergouvernementale en cours.

4. *La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*

Parmi les questions débattues au sujet de l'agenda de la conférence intergouvernementale figure celle de l'inclusion ou de l'exclusion de la Charte des droits fondamentaux.

⁽¹⁾ Il convient de rappeler, à ce sujet, le débat au Sénat italien sur la réforme des institutions communautaires du 13 et du 18 juillet, le discours du président Chirac à Berlin du 27 juin 2000, les propositions avancées par MM. Delors, Giscard et Schmidt dans « *Agence Europe* » des 20 et 21 mars, du 29 mars, du 13 et du 26 avril 2000.

⁽²⁾ Certaines assemblées, comme la *House of Lords*, relèvent en outre l'inutilité de modifier les dispositions en vigueur sur la flexibilité car elles n'ont jamais été appliquées jusqu'à présent. En outre, le Parlement portugais, tout en constatant la potentialité offerte par la coopération renforcée dans le deuxième et le troisième pilier, a souligné les risques que son application dans ce domaine pourraient représenter pour la cohésion du marché unique. Ce risque a été également mis en exergue par la *House of Commons* du Royaume-Uni. Il convient de rappeler à cet égard les réponses au questionnaire de la COSAC déjà mentionné.

Op de Europese Raad van Keulen van 4 juni 1999 waren de staatshoofden de mening toegedaan dat de voorwaarden vervuld waren om — « gelet op de huidige evolutie van de Unie » — tot het opstellen van een Handvest van de grondrechten te komen.

De *Conventie*, het orgaan dat met de uitwerking van een ontwerp van handvest belast is, heeft op 13 september jongstleden de meest geactualiseerde tekstversie opgesteld waarop bijkomende algemene opmerkingen kunnen worden geformuleerd en waarover de eindbespreking dan in de loop van de maand oktober zal plaatsvinden. Op die manier kan de definitieve ontwerp-tekst eerst aan de Europese Raad van Biarritz en vervolgens aan de Raad van Nice (december 2000) worden voorgelegd. Blijkens de in Keulen geformuleerde conclusies zal de Raad « *het Europees Parlement en de Commissie voorstellen, samen met de Raad, een op dit ontwerp gebaseerd handvest van de grondrechten van de Europese Unie plechtig af te kondigen. Vervolgens zal de Raad nagaan of en hoe het handvest in de verdragen zal kunnen worden opgenomen.* ».

4.1. Ontwerptekst

Gelet op de huidige stand van de werkzaamheden van de *Conventie*, kunnen we tot een gedachtewisseling komen over de — zij het nog niet definitief uitgewerkte — inhoudelijke invulling van de ontwerptekst.

Het ontwerp stelt dat de democratie en de rechtsstaat als beginselen ten grondslag liggen aan de Unie van Europese volkeren die voorts wordt geschraagd door een aantal gemeenschappelijke waarden zoals de waardigheid van de persoon, vrijheid, gelijkheid en solidariteit die daarbij als universele en ondeelbare beginselen gelden.

Samenhangend met elk van die beginselen krijgt elk individu — op volgestrekte voet van gelijkheid — een aantal specifieke grondrechten toegekend. Die vloeien voort uit de grondwettelijk verankerde tradities die de diverse lidstaten met elkaar delen, uit het Verdrag van de Unie en de gemeenschappelijke verdragen, uit het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM), uit de door de Gemeenschap en door de Raad van Europa goedgekeurde sociale handvesten en uit de rechtspraak van het Europees Hof van justitie en van het Europees Hof voor de rechten van de mens.

Het voor de grondrechten geldende universele gelijkheidsbeginsel dat in het Handvest van toepassing is, wordt niet ondermijnd door het — beperkte — voorbehoud van een aantal politieke rechten (inzake actief en passief kiesrecht, diplomatieke en consulaire bescherming) dat voor de Europese burgers wordt gemaakt. Het Europees Hof te Straatsburg heeft dat voorbehoud voorts als gewettigd aangemerkt zo het wordt gemotiveerd door

Au Conseil européen de Cologne du 4 juin de l'année dernière, les chefs d'État et de gouvernement ont jugé que les conditions étaient réunies — « en l'état actuel du développement de l'Union » — pour arriver à la formulation d'une Charte des droits fondamentaux.

Organe chargé de l'élaboration du projet de Charte, la *Convention* a préparé, le 13 septembre dernier, la version la plus actualisée du dispositif qui fera l'objet de remarques générales supplémentaires et d'un examen final pour le mois d'octobre, de façon à ce que le texte définitif du projet puisse être présenté d'abord au Conseil européen de Biarritz et, ensuite, à celui de Nice de décembre de cette année. Le Conseil européen, comme on lit dans les conclusions de Cologne, « proposera au Parlement européen et à la Commission de proclamer solennellement, avec le Conseil, une Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne sur la base dudit projet. Ensuite, il examinera si et comment la Charte pourrait être intégrée dans les traités. ».

4.1. Le projet de dispositif

Vu l'état des travaux auquel la *Convention* est parvenue, nous sommes en état de procéder à un échange de vues sur les contenus, quoique non définitifs, du projet de dispositif.

Ce projet affirme que, organisée sur la base du principe de démocratie et de l'état de droit, l'Union de peuples européens se fonde sur les valeurs communes constituées par les principes universels et indivisibles de la dignité de la personne, de liberté, d'égalité et de solidarité.

En relation avec chacun de ces principes sont reconnus à chaque individu, et dans des conditions d'égalité, des droits fondamentaux spécifiques qui résultent des traditions constitutionnelles communes aux états membres, du Traité de l'Union européenne et des traités communautaires, de la Convention européenne pour la sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH), des chartes sociales adoptées par la Communauté et par le Conseil de l'Europe et de la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes et de la Cour européenne des droits de l'homme.

Le principe d'égalité-universalité des droits fondamentaux appliqué dans la Charte n'est pas sapé par la réserve, limitée, de quelques droits politiques (électorat et éligibilité, protection diplomatique et consulaire) qui est faite aux citoyens européens. Par ailleurs, la Cour européenne de Strasbourg a jugé légitime cette réserve, si elle est motivée par des « raisons très importantes » et parmi ces raisons très

« zeer gewichtige redenen », waartoe de eenwording van de Unie op politiek en institutioneel vlak kan worden gerekend.

Het vrij verkeer, het recht om bij het Europees Parlement een verzoekschrift in te dienen, om zich tot de ombudsman te wenden, het recht op inzage van de documenten van het Europees Parlement, van de Raad en van de Commissie, het recht op een behoorlijk bestuur door de instellingen en de organen van de Unie, met inbegrip van een schadeloosstelling voor door die instellingen en organen veroorzaakte schade : dat alles wordt — zij het gekoppeld aan een aantal voorwaarden — door een aantal ongetwijfeld innoverende bepalingen uitgebreid tot burgers van derde landen.

Over het probleem van de ondeelbaarheid van de politieke, sociaal-economische en burgerrechten werd breedvoerig gedebatteerd. Sommige sprekers waren het met dat beginsel niet eens en stelden voor de sociaal-economische rechten uit het geheel te lichten. Daarbij onderstreepten ze dat soortgelijke rechten *in se* niet dwingend en evenmin juridisch noch rechtstreeks afdwingbaar zijn, maar dat het daarbij om programma-doelstellingen gaat, om verplichtingen die in passende sociale beleidsmaatregelen moeten worden vertaald, en die de wetgevers op communautair en op nationaal vlak — rekening houdend met de concrete economische situatie en met de beschikbare middelen — worden geacht goed te keuren.

Gelet op het ruime debat dat sommige lidstaten daarover in het verleden rond de beleidvoering, de jurisprudentie en de rechtsleer hebben gevoerd, lijkt een meerderheid de beslissing te steunen om ook die categorie van rechten ⁽¹⁾ — en ongeacht hoe de aard ervan formeel wordt aangemerkt — in het handvest op te nemen.

Het bereikte resultaat lijkt een billijk evenwicht tot stand te brengen tussen twee door de hele Unie gedeelde grondwaarden : het beginsel van de vrijheid van de burger die moet worden beschermd tegen overheidsinmenging en tegen door de overheid uitgeoefende dwang (*negatieve vrijheid*) enerzijds en het solidariteitsbeginsel anderzijds, dat een actieve benadering van de Staten en de Unie vergt, die te rijmen valt met de respectieve economische systemen en sociaal-normerende regelingen van de diverse Staten, met als einddoel te komen tot een leefkader waarin eenieder zich goed voelt.

De Europese Raad van Keulen gaf de opdracht om de in het communautair systeem vigerende rechten te inventariseren. De *Conventie* gaf daaraan — terecht

⁽¹⁾ Onder meer het recht van werknemers om geïnformeerd en om advies gevraagd te worden aangaande bedrijfsaangelegenheden, het recht op het voeren van onderhandelingen en op het opzetten van collectieve acties, met inbegrip van het stakingsrecht, alsmede het recht op veiligheid en op sociale bijstand.

importantes on peut inclure la construction politique et institutionnelle de l'Union.

Par des dispositions sûrement novatrices, sont étendus à des citoyens de pays tiers, bien que sous certaines conditions, la libre circulation, le droit de présenter une pétition au Parlement européen et de s'adresser au médiateur, le droit d'accéder aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la commission, le droit à une bonne administration de la part des institutions et des organes de l'Union incluant l'indemnisation des dommages causés par ces derniers.

Un large débat a eu lieu sur le problème de l'indivisibilité des droits civils, politiques et économique-sociaux. Ne partageant pas ce principe, certains ont proposé la disjonction des droits économique-sociaux, en soulignant leur nature qui ne serait pas celle de droits coercitifs, juridiquement et directement exigibles, mais d'objectifs programmatiques, de prestations confiées à des mesures de politiques sociales prévues à cet effet, que les législateurs sont appelés à adopter, aux niveaux communautaire et national, compte tenu des conditions économiques et des ressources disponibles.

Compte tenu du large débat politique, jurisprudentiel et doctrinal qui a eu lieu par le passé dans quelques États membres, la décision d'inclure aussi cette catégorie de droits ⁽¹⁾ dans la charte, indépendamment de la qualification formelle de leur nature, semble prévaloir.

Le résultat atteint semble constituer un juste équilibre entre deux valeurs communes fondamentales de l'Union : le principe de la liberté de l'individu vis-à-vis d'ingérences et de contraintes de l'autorité publique (la *liberté négative*) et le principe de solidarité, qui demande un comportement actif des États et de l'Union, compatible avec leurs systèmes économiques et socio-normatifs respectifs, en fonction de l'objectif de réaliser des conditions de vie satisfaisantes pour tous.

Le mandat du Conseil européen de Cologne de cataloguer les droits en vigueur dans le système communautaire a été à juste titre interprété par la

⁽¹⁾ Dont le droit des travailleurs à l'information et à la consultation dans le cadre de l'entreprise, le droit de négociation et d'action collective, y compris le droit de grève, et le droit à la sécurité et à l'assistance sociale.

— de interpretatie dat men zich niet tot de klassieke grondrechten ⁽¹⁾ mocht beperken, maar dat het tevens zaak was in zogenaamde « nieuwe-generatierechten » te voorzien, die inspelen op de vooruitgang die de jongste decennia in onze maatschappij op het vlak van het wetenschappelijk onderzoek en van de technologische innovaties werd geboekt.

Die zogenaamde « nieuwe rechten » omvatten het recht op milieubescherming en -behoud, met eerbiediging van het beginsel van de duurzame ontwikkeling (artikel 36); het recht op bescherming van de gezondheid, de veiligheid en de belangen van de consument (artikel 37), alsmede het zelfbeschikkingsrecht op bio-ethisch vlak (artikel 3) en de persoonlijke gegevensverwerking (artikel 8), waarbij de algemene belangen steeds met de bescherming van de persoon moeten sporen ⁽²⁾.

Een gemeenschappelijk aandachtspunt ligt aan de afkondiging van het Handvest ten grondslag : het streven om voor eenieder het recht op leven en op een vrij en waardig bestaan te waarborgen waarin ieders persoonlijkheid zich optimaal kan ontwikkelen en ontplooien. Verkondiging en verspreiding van de levenscultuur die steunt op het principe van de onschendbaarheid van de menselijke waardigheid, impliceert dat het leven van iedere mens, op om het even welk ogenblik van zijn bestaan, en ongeacht de concrete levensomstandigheden, een fundamentele waarde is en dat het zich, in de mate van het mogelijke, moet kunnen ontplooien onder voorwaarden die voor alle mensen gelijk zijn. Het is niet toevallig dat het eerste universele grondrecht dat alle Staten toekennen aan ieder wezen dat tot de mensensoort behoort — en ook al kunnen de diverse staatsvormen op het vlak van de geboden bescherming aanzienlijke verschillen vertonen — het recht op leven is. Daaruit volgt dat niemand ter dood veroordeeld of terechtgesteld mag worden (artikel 2).

⁽¹⁾ Daarbij gaat het om beginselen als het verbod op mensenhandel of de vrijheid van gedachte, de vrijheid van geweten, de vrijheid van godsdienst, de vrijheid van vereniging, die internationaal reeds decennialang als specifieke middelen tot bescherming gelden.

⁽²⁾ Wat meer in het bijzonder die laatste rechten betreft, omvatten die waarborgen het volgende : in artikel 3, over de integriteit van de persoon, de verplichting dat, in de geneeskunde en in de biologie, principieel moet gelden dat de betrokkene in alle vrijheid en behoorlijk voorgelicht zijn toestemming moet geven, het verbod op eugenetische praktijken, het verbod op het maken van winst uit het menselijk lichaam of delen ervan, het verbod op het reproductief klonen van menselijke wezens; in artikel 8 over de bescherming van gegevens van algemene aard, de verplichting om het loyaleitsbeginsel toe te passen, de noodzakelijke instemming van de betrokkene, het recht op inzage van over een persoon ingewonnen gegevens, en de verplichting te voorzien in de mogelijkheid die gegevens bij te stellen.

Convention dans le sens de ne pas se limiter aux droits fondamentaux classiques ⁽¹⁾ mais de dégager également les « droits de nouvelle génération », liés aux progrès réalisés au cours de ces dernières décennies dans la société par la recherche scientifique et les innovations technologiques.

Ces « nouveaux droits » comprennent le droit à la protection et à la préservation de l'environnement, lié au respect du principe du développement durable (article 36); le droit à la protection de la santé, de la sécurité et des intérêts des consommateurs (article 37), ainsi que le droit à l'autodétermination dans le domaine de la bioéthique (article 3) et du traitement des données personnelles (article 8), dans un contexte de compatibilité entre les intérêts généraux et la protection des personnes ⁽²⁾.

À la base des proclamations de la Charte des droits l'on retrouve une inspiration commune : celle d'assurer à tout homme le droit à la vie, à une vie libre et digne, et dans laquelle la personnalité de chacun puisse convenablement se développer et s'exprimer. L'affirmation et la diffusion de la culture de la vie, qui se fonde sur le principe de l'inviolabilité de la dignité humaine, implique que la vie de chaque personne, à tout moment de son existence et quelles que soient ses conditions, est une valeur fondamentale et peut se développer, dans la mesure du possible, dans des conditions égales à celles de tous les autres êtres humains. Ce n'est pas un hasard si le premier des droits fondamentaux universellement reconnu par tous les États à tout être appartenant à l'espèce humaine est le droit à la vie, même si des différences sensibles peuvent subsister quant au niveau de protection qu'assurent les divers systèmes nationaux. Il s'ensuit que « personne ne peut être condamné à la peine de mort ou exécuté » (article 2).

⁽¹⁾ Des principes tels que l'interdiction de la traite des êtres humains ou la liberté de pensée, de conscience, de religion et la liberté d'association, qui ont déjà fait l'objet depuis des décennies d'instruments internationaux spécifiques de protection.

⁽²⁾ Concernant en particulier ces derniers droits, les garanties comprennent : à l'article 3, sur le droit à l'intégrité de la personne, l'obligation de respecter en médecine et en biologie les principes de l'accord libre et éclairé, l'interdiction des pratiques eugénétiques, l'interdiction de faire du corps humain et de ses parties une source de gains et l'interdiction du clonage reproductif des être humains; à l'article 8, sur la protection des données de caractère général, l'obligation d'application du principe de loyauté, l'accord de la personne concernée, le droit d'accéder aux données collectées sur sa personne et d'en obtenir la rectification.

4.2. De kwestie van de juridische waarde van het Handvest en van de bescherming van de erin erkende rechten

Blijft de vraag welke waarde moet worden toegekend aan het Handvest en aan de bescherming van de erin afgekondigde beginselen.

Het antwoord op die vraag hangt in hoofdzaak af van de vraag of en hoe het Handvest zal worden geïntegreerd. Daarbij zij eraan herinnerd dat de Raad van Keulen zelf voorstander was van die integratie, maar voor het antwoord op die vraag naar latere beslissingen verwees. Die verwijzing is te wijten aan het feit dat sommigen van mening zijn dat de harmonisering van de Unie op politiek en institutioneel vlak nog niet ver genoeg gevorderd is en aan het feit dat de diverse nationale rechtsordes die rechten blijkbaar niet op een homogene wijze beschermen.

Terzake doen twee stellingen opgeld. De verdedigers van de eerste stelling willen het handvest als een plechtige beleidsverklaring afgekondigd zien, zonder dat het handvest enige specifieke dimensie als juridisch dwangmiddel heeft. De aanhangers van de tweede stelling gaan er integendeel van uit dat, gesteld dat men het handvest in de Verdragen zou willen opnemen, zulks niet al te veel moeilijkheden zou opleveren, aangezien de erin bekrachtigde beginselen reeds internationaalrechtelijk en in het gemeenschapsrecht vigeren wat, meer in het algemeen, tevens in de regelgevingen van de lidstaten het geval is aangezien voormelde principes uiteindelijk deel zijn gaan uitmaken van een gemeenschappelijke Europese juridische cultuur die voormelde Staten delen.

Ook werden een aantal overgangso oplossingen aangereikt : zo was er het voorstel om het handvest als preambule bij de Verdragen te laten gaan, of om het als een toegevoegd protocol op te nemen, dat kan worden goedgekeurd door de Staten die dat protocol opportuun achten. Ten slotte is er het voorstel — van institutionele en communautaire inslag — om het handvest, via een medebeslissingsprocedure waarbij zowel de Raad als het Europees Parlement worden betrokken, in het recht van de Unie op te nemen.

Zodra is uitgeklaard hoe het handvest zich verhoudt tot het systeem van de communautaire rechtsbronnen, kan tevens de vraag rijzen hoe men eventueel een clause kan uitwerken die in een mogelijke evolutie voorziet en aan de hand waarvan het Handvest geregeld kan worden bijgesteld.

Het spreekt voor zich dat een lijst met de erkende rechten nuttig is aangezien daaraan een algemene verplichting is gekoppeld om die rechten ook toe te passen.

In dat opzicht rijst evenwel een probleem dat door alle kandidaat-EU-lidstaten werd onderstreept : het probleem namelijk hoe het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens kan worden gestroomlijnd met het hand-

4.2. La question de la valeur juridique de la Charte et de la protection des droits qui y sont reconnus

Restent le problème de la valeur qui devra être attribuée à la Charte et celui de la protection des principes qui y sont proclamés.

La solution de ce problème dépend essentiellement de la question de savoir si et comment la Charte sera intégrée, d'autant que le Conseil de Cologne lui-même, tout en envisageant cette intégration, renvoie la réponse à cette question à des décisions ultérieures. Ce renvoi est dû au fait que certains estiment que le niveau nécessaire d'harmonisation politique et institutionnelle de l'Union n'est pas encore atteint et que les niveaux de protection des droits dans les divers systèmes nationaux n'apparaissent pas homogènes.

Les deux thèses extrêmes sont représentées, d'une part, par ceux qui voudraient faire de la Charte une proclamation politique solennelle, sans une dimension spécifique de coercition juridique, et d'autre part, par ceux qui estiment au contraire que l'hypothèse d'insérer la Charte dans les Traités ne devrait pas rencontrer de difficultés car les principes qui y sont affirmés auraient déjà une vigueur propre en droit international et communautaire et, plus généralement, dans les réglementations des États membres du fait que ces principes ont fini par faire partie intégrante de la culture juridique européenne qui est commune à ces États.

Des solutions intermédiaires ont également été avancées : celle d'en faire un préambule aux Traités, celle d'en faire un protocole annexé, ouvert à l'adhésion des États qui estimeraient ce protocole opportun, et celle, institutionnelle-communautaire, d'une codécision du Conseil et du Parlement européen l'insérant dans le droit de l'Union.

Une fois définie la question de la position de la Charte par rapport au système des sources juridiques communautaires, la question de trouver une clause éventuelle à caractère évolutif permettant sa mise à jour pourrait aussi se poser.

Il est évident qu'un catalogue de droits reconnus est utile dans la mesure où il est accompagné d'une obligation généralisée de les mettre en application.

Mais une question délicate surgit à ce propos et elle a été soulignée par tous les États candidats à l'adhésion à l'Union : c'est le problème de la coordination entre la Convention européenne des droits de l'homme et la

vest waaraan nog steeds wordt gewerkt. Daarnaast rijst ook nog het probleem van de stroomlijning tussen het Europees Hof tot bescherming van de rechten van de mens en het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen.

Met andere woorden : het gevaar dreigt dat diverse rechtscollages die op nationaal, Europees en communautair vlak worden aangezocht, over dezelfde juridische materie uiteenlopende — of zelfs tegenstrijdige — jurisprudentiële interpretaties zouden geven (wat tot uiteenlopende niveaus van bescherming zou leiden).

Vandaar de door sommigen geopperde idee dat de Unie formeel zou toetreden tot het EVRM en bijgevolg tot de rechtsregeling van het Europees Hof te Straatsburg, waaraan de Unie zelf dan de bescherming van de grondrechten zou overlaten.

Bij die oplossingen moeten evenwel twee kanttekeningen worden gemaakt : ten eerste is zo'n oplossing onmogelijk als het Verdrag niet vooraf uitdrukkelijk wordt gewijzigd en ten tweede voorziet het Verdrag voor internationale organisaties niet in de mogelijkheid om tot het Verdrag toe te treden. Het is dan ook geen toeval dat de parlementaire Assemblee van de Raad van Europa met klem heeft aanbevolen de terzake relevante EVRM-bepalingen zo te wijzigen dat toetreding door de Unie mogelijk wordt.

Tegen die achtergrond heeft de Conventie de kwestie, na ze bij de aanvang van de werkzaamheden te hebben aangekaart, vervolgens laten rusten. Daarbij ging ze ervan uit dat de goedkeuring van een handvest waarin de rechten opgenomen zijn, niet indruist tegen het Europees Verdrag ter bescherming van de rechten van de mens en dat verdrag evenmin overbodig maakt. Voorts stelde de Conventie dat toetreding tot voormeld verdrag niet indruist tegen de goedkeuring, door de Europese Unie, van een handvest waarin de rechten zijn opgenomen, en die goedkeuring evenmin overbodig maakt. Een aantal specifieke bedingen voorzien er namelijk in dat geen enkele bepaling van het handvest derwijze kan worden geïnterpreteerd dat ze afbreuk zou kunnen doen aan de rechten en vrijheden die door het EVRM en door de door de lidstaten mede ondertekende internationale Verdragen worden erkend.

De geformuleerde standpunten om het handvest een waarde van plechtige verklaring toe te kennen, hebben

Charte en cours d'élaboration ainsi que le problème de la coordination entre la Cour européenne des droits de l'homme et la Cour de justice des Communautés européennes.

Autrement dit, le risque existe que sur le même droit, diverses juridictions susceptibles d'être saisies aux échelons national, communautaire et européen donnent des interprétations jurisprudentielles divergentes si ce n'est contradictoires (ce qui conduirait à des niveaux de protection différents).

D'où l'hypothèse, que certains ont avancée, de l'adhésion, formelle de l'Union à la CEDH, et, donc, au mécanisme juridictionnel de la Cour européenne de Strasbourg, à laquelle l'Union même confierait la protection des droits fondamentaux.

Mais deux considérations s'opposent à cette solution : la première c'est qu'une telle solution ne saurait se réaliser sans une modification préalable explicite du Traité; la deuxième considération c'est que la Convention ne prévoit pas la possibilité pour des organisations internationales d'y adhérer. Ce n'est pas un hasard si l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a expressément recommandé une modification des dispositions pertinentes de la CEDH permettant à l'Union d'y adhérer.

À la lumière de tout cela, la Convention, après avoir abordé la question au début des travaux, l'a ensuite laissée de côté, considérant que l'adoption d'une Charte des droits n'empêche pas ni ne rend inutile la Convention européenne des droits de l'homme et que l'adhésion de cette Convention n'empêche pas ni ne rend inutile l'adoption d'une Charte des droits par l'Union européenne. Des clauses spécifiques prévoient en effet qu'aucune disposition de la Charte ne peut être interprétée au sens de limiter ou de porter atteinte aux droits et aux libertés reconnus par la CEDH et par les Conventions internationales auxquelles les États membres sont parties contractantes.

Les prises de position pour attribuer une valeur de déclaration à la Charte n'ont pas empêché de choisir de

de keuze niet in de weg gestaan om het Handvest in een tekst te gieten die het mogelijk maakt hem meteen als een juridisch dwingend instrument te laten gelden ⁽¹⁾.

De bezorgdheid van een aantal Parlementen van landen met regimes die inzake waarborgen bijzonder verstaan en die bevreesd zijn dat het handvest stiekem de bevoegdheden van de Unie vergroot of afbreuk doet aan de in hun respectieve Grondwetten al aan de burgers toegekende rechten, blijkt trouwens uit de weg geruimd te zijn door de bepalingen die stellen : dat het handvest de Unie geen nieuwe bevoegdheden of nieuwe opdrachten geeft; dat de bepalingen van het handvest er in hoofdzaak op gericht zijn de burgers ten aanzien van de communautaire instellingen te beschermen; dat de bepalingen van toepassing zijn op de lidstaten voorzover die aan het recht van de Unie uitvoering geven (artikel 50). Andere clausules schrijven bovendien voor dat geen enkele bepaling van het Handvest kan worden geïnterpreteerd als een beperking van of een afbreuk aan de door de Grondwetten van de lidstaten erkende rechten en vrijheden (artikel 52).

⁽¹⁾ Op voormelde vragen hebben de nationale Parlementen gereageerd via de antwoorden die hun in communautaire aangelegenheden gespecialiseerde organen op een COSAC-vragenlijst hebben geformuleerd. De Belgische, Franse, Italiaanse, Luxemburgse en Portugese Parlementen pleiten voor het dwingende karakter van het handvest. De Duitse *Bundesrat* stelde dan weer voor het handvest van de grondrechten in het gemeenschapsrecht op te nemen (zie de bijdrage van de *Bundesrat* aan de conferentie van de voorzitters); meer bepaald is de *Bundesrat* van mening dat het handvest een dwingend karakter moet hebben en dan in een tweede fase — via de procedures waarin artikel 48 van het Verdrag betreffende de Europese Unie voorziet — in de verdragen kan worden opgenomen. Denemarken (zie de bijdrage van het Deense Parlement aan de conferentie van de voorzitters), Finland, Nederland, Zweden en het Verenigd Koninkrijk voelen er daarentegen meer voor om de tekst een waarde als verklaring toe te kennen. Wat de band tussen het handvest en het Europees Verdrag betreft, zijn de meeste nationale Parlementen de mening toegedaan dat het Handvest een vorm van bescherming moet bieden die niet lager ligt dan het minimale beschermingsniveau dat werd ingebouwd in het Europees Verdrag, waarop de tekst van het Handvest voorts moet worden afgestemd, maar waarbij terzelfdertijd de wens wordt geopperd om dat beschermingsniveau opwaarts bij te stellen. Zweden en het Verenigd Koninkrijk vrezen dat dit verslag een risico op complexiteit en verwarring inhoudt. Wat meer bepaald het Verenigd Koninkrijk betreft, onderstreepte het *House of Lords* in de eerste plaats dat een eenvoudige politieke verklaring niet volstaat om de bescherming van de mensenrechten in het raam van de Europese Unie te waarborgen; het pleitte dan ook voor een formele toetreding van de Unie tot het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens. In dat verband wees het Portugese voorzitterschap er in zijn op de top van Feira voorgestelde rapport evenwel op hoe moeilijk het is om een consensus te bereiken rond de agendering, op de IGC, van de kwestie van de toetreding van de Europese Unie tot de Raad van Europa. Voor Nederland zal geen probleem rijzen als de Europese Unie aanvaardt dat het Europees Hof voor de rechten van de mens te Straatsburg het hoogste gezagsorgaan inzake de bescherming van de mensenrechten wordt. Zweden vindt het belangrijk ervoor te zorgen dat het Hof te Straatsburg in Europa terzake de *primus inter pares* wordt.

donner au texte de celle-ci une approche la rendant prête à devenir juridiquement contraignante ⁽¹⁾.

Les préoccupations des Parlements de certains pays, caractérisés par des régimes de garantie particulièrement avancés et inquiets de ce que la charte n'augmente subrepticement les compétences de l'Union ou ne porte atteinte aux droits déjà reconnus aux citoyens dans leurs ordres constitutionnels respectifs apparaissent par ailleurs dissipées par les dispositions qui précisent : que la charte n'introduit pas de nouvelles compétences ou de nouvelles missions pour l'Union; que les dispositions de la charte visent essentiellement à protéger les citoyens vis-à-vis des institutions communautaires; que ses dispositions s'appliquent aux États membres pour autant que ces derniers mettent en œuvre le droit de l'Union (article 50). D'autres clauses prévoient outre qu'aucune disposition de la charte ne peut être interprétée comme limitant ou portant atteinte aux droits et aux libertés reconnus par les Constitutions des États membres (article 52).

⁽¹⁾ Sur les questions exposées ci-dessus, les Parlements nationaux ont exprimé des appréciations à travers les réponses que leurs organes spécialisés dans les affaires communautaires ont données à un questionnaire de la COSAC. Les Parlements de Belgique, de France, d'Italie, du Luxembourg et du Portugal soutiennent le caractère contraignant de la charte. Le *Bundesrat* allemand s'est exprimé en faveur de l'absorption de la Charte des droits fondamentaux dans le droit communautaire (contribution du *Bundesrat* à la conférence des présidents); le *Bundesrat* estime plus précisément que la charte doit avoir un caractère contraignant et qu'en un deuxième temps elle pourra être incorporée dans les traités à travers les procédures prévues par l'article 48 du Traité sur l'Union européenne. Par contre le Danemark (contribution du Parlement danois à la conférence des présidents), la Finlande, les Pays-Bas, la Suède et le Royaume-Uni sont favorables à une valeur de déclaration. S'agissant du rapport entre la Charte et la Convention européenne, la plupart des Parlements nationaux estiment que la Charte doit garantir un niveau de protection non inférieur au niveau minimum donné par la Convention européenne et avec lequel il faut trouver une coordination, tout en souhaitant un niveau plus élevé. La Suède et le Royaume-Uni redoutent dans ce rapport un risque de complication et de confusion. Pour ce qui est en particulier du Royaume-Uni, la *House of Lords*, après avoir souligné l'insuffisance d'une simple déclaration politique pour garantir la sauvegarde des droits de l'homme dans le cadre de l'Union européenne, a exprimé à cet effet sa préférence pour une adhésion formelle de l'Union à la Convention européenne des droits de l'homme. À ce sujet la présidence portugaise, dans son rapport présenté au Conseil européen de Feira, a cependant mis en évidence les difficultés qu'il y a à atteindre un consensus sur l'insertion dans l'ordre du jour de la CIG de la question de l'adhésion de l'Union européenne au Conseil de l'Europe. Pour les Pays-Bas, il n'y aura pas de problème si l'Union européenne accepte que la Cour européenne des droits de l'homme de Strasbourg devienne la plus haute autorité dans la protection des droits de l'homme. Pour la Suède il importe d'assurer que la Cour de Strasbourg deviendra en la matière la *prima inter pares* en Europe.

5. Het vraagstuk van de ordening van de verdragen en het debat over de Europese Grondwet

Tijdens het debat over het nieuwe institutionele model voor de Europese Unie is onder andere ter sprake gebracht dat de verdragen opnieuw moeten worden geordend om de Unie te grondvesten op een tekst van grondwettelijke aard. Dat thema is vooral door de president van de Italiaanse Republiek, de heer Ciampi, tijdens zijn bezoeken aan enkele Europese lidstaten in herinnering gebracht. In een persbericht dat hij samen met de president van de Bondsrepubliek Duitsland, de heer Rau ⁽¹⁾, heeft uitgebracht, beklemtoont hij dat het debat over de Europese Grondwet niet zal worden gevoerd in termen van « indien », maar veeleer in termen van « wanneer » en « hoe ».

Beide presidenten hebben onderstreept dat er ten aanzien van het Handvest van grondrechten grote verwachtingen zijn : als oorsprongselement voor de Europese Grondwet zou het voor de regeringen en instellingen een essentieel richtpunt vormen en voor de burgers een instrument van bescherming en waarborg. Tevens zou zijn aangetoond dat de ultieme bron van wettelijkheid voor de instellingen van de Unie gelegen is bij de burgers en dat van een Europese identiteit geen sprake kan zijn zonder volledige instemming met de fundamentele waarden van democratie en vrijheid ⁽²⁾.

Het is zeker dat de kandidaat-lidstaten zelf ook die waarden delen en dat de verruiming een versterking kan betekenen voor het overgangsproces van een markt-Europa naar een rechten-Europa ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Tijdens een bezoek aan Leipzig op 6 juli jongstleden.

⁽²⁾ Het idee van een institutionele orde op basis van een grondwettelijk handvest is, zij het met verschillende nuances, zowel door president Chirac als door minister Fischer naar voren geschoven; voorts is het voorstel om tot een ordening van de verdragen over te gaan, inclusief de opname van een grondwettelijk deel dat gebaseerd is op de erkenning van de fundamentele rechten en de werking van de instellingen van de Unie, geformaliseerd in de standpunten van zowel het Europees Parlement als die van het Italiaans Parlement. (In dat opzicht zij herinnerd aan de resolutie van het Comité voor de aangelegenheden van de Europese Gemeenschappen van de Italiaanse Senaat van 15 maart 2000, aan de op 10 februari 2000 gezamenlijk door de commissies III en XIV aangenomen resolutie van de Italiaanse Kamer van volksvertegenwoordigers en aan de door de Italiaanse Senaat op 18 juli 2000 aangenomen resoluties Migone c.s. en Salvato c.s.). In dat verband heeft het Europees Parlement in het bijzonder een voorstel gedaan om tot een nieuwe redactie van de verschillende verdragen op institutioneel vlak te komen door ze te bekrachtigen in een enige tekst bestaande uit twee delen, het ene van grondwettelijke aard — over de fundamentele rechten en het institutionele kader — en het andere dat zou worden onderworpen aan vereenvoudigde herzieningsprocedures — over de sectorale beleidslijnen.

⁽³⁾ Ter gelegenheid van de hoorzitting met de vertegenwoordigers van de kandidaat-lidstaten op de Conventie hebben sommigen onder hen trouwens hun bezorgdheid te kennen gegeven in verband met het afhankelijk maken van hun aansluiting van de toekenning van een bindende waarde aan het Handvest.

5. La question de la remise en ordre des traités et le débat sur la Constitution européenne

Lors du débat sur le nouveau modèle institutionnel de l'Union européenne on a, parmi d'autres aspects, évoqué la question d'une remise en ordre des traités dans la perspective de fonder l'Union sur un texte de nature constitutionnelle. Ce sujet a été particulièrement rappelé au cours de ses visites dans quelques États européens par le président de la République italienne, M. Ciampi. Ce dernier, dans un communiqué diffusé conjointement avec le président de la République fédérale d'Allemagne, M. Rau ⁽¹⁾, a souligné que le débat sur la Constitution européenne ne devra plus être mené dans la perspective du « si », mais plutôt dans celle du « quand » et du « comment ».

Les deux présidents ont souligné qu'il y a une grande attente vis-à-vis de la Charte des droits fondamentaux : en tant qu'élément fondateur de la Constitution européenne, elle serait un repère essentiel pour les gouvernements et les institutions, d'une part, et un instrument de protection et de garantie pour les citoyens, d'autre part. Il serait par-là même prouvé que la source ultime de légitimité des institutions de l'Union réside dans les citoyens et qu'il ne peut pas être d'identité européenne sans une adhésion pleine aux valeurs fondamentales de démocratie et de liberté ⁽²⁾.

Il est certain que les pays candidats à l'adhésion partagent eux aussi ces valeurs et que l'élargissement pourra renforcer davantage le passage en cours d'une Europe du marché à l'Europe des droits ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Lors d'une visite à Leipzig le 6 juillet dernier.

⁽²⁾ L'idée d'un ordre institutionnel basé sur une Charte constitutionnelle a été avancée, bien qu'avec des nuances différentes, tant par le président Chirac que par le ministre Fischer et la proposition de procéder à une remise en ordre des Traités incluant une partie de nature constitutionnelle basée sur la reconnaissance des droits fondamentaux et le fonctionnement des institutions de l'Union a été formalisée aussi bien dans les prises de position du Parlement européen que dans celles du Parlement italien. (Il convient de rappeler à ce propos la résolution du Comité pour les affaires des Communautés européennes du Sénat italien du 15 mars 2000, la résolution adoptée conjointement par les commissions III et XIV de la Chambre des députés italienne le 10 février 2000 et les résolutions Migone et autres et Salvato et autres adaptées par le Sénat italien le 18 juillet 2000). À ce sujet, en particulier, le Parlement européen a proposé de parvenir à une nouvelle rédaction des différents Traités en matière institutionnelle en procédant à leur consolidation dans un texte unique divisé en deux parties, l'une — concernant les droits fondamentaux et le cadre institutionnel — de nature constitutionnelle et l'autre, concernant les politiques sectorielles, soumise à des procédures de révision simplifiées.

⁽³⁾ À l'occasion de l'audition des représentants des pays candidats devant la Conventie certains d'entre eux, tout en partageant unanimement la perspective de l'adoption d'une Charte des droits, ont exprimé leur préoccupation quant à la subordination de leur adhésion à l'attribution d'une valeur contraignante à la Charte.

Welke ook de geschikte trajecten zijn om die grondstellingen te bereiken, het is niet mogelijk de universele erkenning van de belangrijke rol van het Handvest van grondrechten in de toenadering van de burgers tot de institutionele opbouw van Europa terzijde te schuiven.

6. Slotbeschouwingen over de rol van de Parlementen

Een eerste conclusie die men uit de uiteengezette evaluaties kan puren, is dat voor de besproken thema's een gemeenschappelijke noemer tussen de verschillende Parlementen moet worden gevonden en dat die gemeenschappelijke noemer de grondslag vormt voor een andere geleidelijke toenadering van de standpunten; gesteld dat één Parlement immers zou weigeren het nieuwe verdrag te bekrachtigen, dan zou dat het begin van een Europese crisis kunnen betekenen ⁽¹⁾. Het aan de gang zijnde overleg heeft betrekking op kwesties waarbij ook wordt geraakt aan de verantwoordelijkheid van de Parlementen. Precies krachtens de geleiding die hun eigen is en hun werking als vertegenwoordiging van de bijzonder complexe verzameling van burgers kunnen deze laatste bijdragen tot het vinden van nieuwe oplossingen waarmee het mogelijk wordt de talrijke politieke problemen te regelen waarover wij hiervoor hebben uitgeweid.

Wezenlijke delen van het debat zijn de bezinning over het parlementaire model dat het communautaire institutionele systeem zal moeten aannemen en de bezinning over de rol die de representatieve instanties van de Europese volkeren in de besluitvormingsprocedure moeten spelen.

Het « democratisch deficit », waarover velen klagen, bestaat ook in het feit dat beslissingen die voorheen tot de bevoegdheid van de nationale Parlementen behoorden, zijn overgedragen naar communautaire instellingen zonder het Europees Parlement erbij te betrekken.

Wat het Europees Parlement betreft, zij eraan herinnerd dat vaak standpunten zijn ingenomen waarin de behoefte is beklemtoond om zijn rol — als rechtstreeks door de stem van de burger gelegitimeerde assemblee — en zijn positie te versterken ten opzichte van de Raad, de instantie die de spreekbuis is van de regering.

Tot de hypothesen die zijn geformuleerd om dat deficit weg te werken, behoort die welke tot doel heeft de medebeslissingsprocedure tussen de Raad en het Parlement te veralgemenen, door ze hoe dan ook toe te passen op alle gevallen waarin een stemming met gekwalificeerde meerderheid is voorgeschreven. Aan

⁽¹⁾ Zoals de vertegenwoordiger van het Portugese voorzitterschap, de heer Da Silva, bijzonder gevat heeft opgemerkt in zijn verklaring aan het Agentschap Europa op 13 april 2000.

Quels que soient les parcours appropriés pour atteindre ces objectifs de fond, on ne saurait ne pas tenir compte de la reconnaissance universelle du rôle important de la Charte des droits dans le rapprochement des citoyens de la construction institutionnelle de l'Europe.

6. Évaluations finales sur le rôle des Parlements

Une première conclusion que l'on peut dégager des évaluations exposées est la nécessité que, sur les thèmes en discussion, on trouve un dénominateur commun entre les divers Parlements et que ce dénominateur commun forme la base pour un autre rapprochement progressif des positions car, à titre d'hypothèse, si un seul Parlement refusait de ratifier le nouveau traité, cela pourrait marquer l'ouverture d'une crise européenne ⁽¹⁾. La négociation en cours a trait à des questions qui ne sont pas sans toucher à la responsabilité aussi des Parlements. En vertu précisément de la structuration qui est la leur et de leur fonction représentative de la société civile tout entière et fort complexe, ces derniers peuvent contribuer à trouver de nouvelles solutions permettant de régler les nombreux problèmes politiques sur lesquels nous nous sommes précédemment arrêtés.

Partie intégrante de ce débat sont la réflexion sur le modèle parlementaire qui devra caractériser le système institutionnel communautaire et la réflexion sur le rôle qui dans la procédure de formation des décisions doit être celui des instances représentatives des peuples européens.

Le « déficit démocratique » dont beaucoup se plaignent, consiste aussi dans le fait que, sans associer le Parlement européen, on a transféré à des instances communautaires des décisions qui précédemment relevaient de la compétence des Parlements nationaux.

Pour ce qui est du Parlement européen, il convient de rappeler à ce propos les nombreuses prises de position qui soulignent le besoin de renforcer le rôle de ce dernier — en tant qu'assemblée légitimée directement par le vote des citoyens — et la position par rapport au Conseil, organisme d'expression des gouvernements.

Parmi les hypothèses formulées pour combler ce déficit il y a celle consistant à généraliser la procédure de codécision entre le Conseil et le Parlement, en l'appliquant, de toute façon, à tous les cas où est prévu le vote à la majorité qualifiée. Certes, la codécision ne manque pas de poser des problèmes : si certains Parlements

⁽¹⁾ Comme l'a fort à propos fait remarquer le représentant de la présidence portugaise en avril dernier, M. Da Costa, dans sa déclaration à l'Agence Europe du 13 avril 2000.

codecisie zijn uiteraard ook problemen verbonden : bepaalde Parlementen hebben weliswaar in de verf gezet dat medebeslissing het democratisch gehalte van het communautair systeem versterkt, maar andere vrezen dat als er geen precieze hiërarchie bestaat tussen de wetgevende en de administratieve handelingen van de Unie, zij de besluitvormingsprocedure op uitvoerend vlak zal bemoeilijken.

Meer gewicht in de schaal van het Europees Parlement is ook in verband met de procedure tot herziening van de verdragen ter sprake gebracht — de resolutie die op 10 februari jongstleden door de commissie voor de Buitenlandse Betrekkingen en het adviescomité voor Europese Aangelegenheden van onze Kamer van volksvertegenwoordigers is aangenomen, roept de regering op het nieuwe verdrag niet te bekrachtigen zonder de voorafgaande goedkeuring van de besluiten door het Europees Parlement. Die grotere rol wordt ook te berde gebracht in verband met de bekrachtiging van de internationale akkoorden van de Europese Unie, zelfs al bestaat hiervoor geen unanimité (1).

Ten slotte kan niet onvermeld worden gelaten dat de relatie zelf tussen de Commissie en het Europees Parlement vatbaar is voor evolutie, zelfs na de al in Amsterdam geboekte vooruitgang, waar de dubbele stemming over de voorzitter en het college al een versterking vormt van de vertrouwensrelatie tussen het uitvoerend niveau en de assemblee, de vertegenwoordiger van de volkeren van de Unie.

Inzake de rol van de nationale Parlementen mag niet worden onderschat hoe noodzakelijk hun betrokkenheid bij de communautaire besluitvorming is, een noodzaak die eveneens is erkend door het hiervoor vermelde bij het Verdrag van Amsterdam gevoegde protocol. Dat is trouwens geschied precies om het zogenaamde democratisch deficit weg te werken.

Het Europees Parlement zelf heeft er in zijn recente resolutie van 15 juni jongstleden akte van genomen dat er, althans voor sommige aangelegenheden zoals het GBVB, een gezamenlijk initiatief tussen de Europese Assemblee en de nationaal assemblees behoort te zijn. Bij wijze van werkhypothese heeft het Europees Parlement voor het GBVB voor de toekomst aldus de oprichting gepland van een gemengde instantie naar het model van de COSAC.

In het kader van de coöperatie en de samenwerking tussen de verschillende Parlementen zijn voorstellen uitgewerkt die in het institutionele kader een weerslag kunnen hebben op de rol van de nationale Parlementen,

(1) Het Deense Parlement geeft voor de herziening van de verdragen bijvoorbeeld de voorkeur aan de intergouvernementele procedure en wenst in dit verband geen grotere invloed voor het Europees Parlement.

ont mis en évidence qu'elle renforce le caractère démocratique du système communautaire, d'autres craignent que, en l'absence d'une hiérarchie précise entre actes législatifs et actes administratifs de l'Union, elle ne complique la procédure d'adoption des décisions de nature exécutive.

Un rôle accru du Parlement européen a été invoqué à propos aussi de la procédure de révision des traités — la résolution adoptée par les commissions des Affaires étrangères et des Affaires européennes de notre Chambre des députés, le 10 février dernier, engage le gouvernement à ne pas procéder à la ratification du nouveau traité sans approbation préalable des conclusions par le Parlement européen. Ce rôle accru est également invoqué dans la ratification des accords internationaux conclus par l'Union européenne, même si cette perspective ne fait pas l'unanimité (1).

Enfin on ne saurait passer sous silence que le rapport même entre la Commission et le Parlement européen est susceptible d'évolution, après les progrès déjà réalisés à Amsterdam, où le double vote, sur le président et sur le collège, a déjà renforcé le rapport de confiance entre l'Exécutif et l'assemblée représentative des peuples de l'Union.

Sur le plan du rôle des Parlements nationaux on ne peut sous-estimer la nécessité de leur implication dans les processus de décision communautaires, nécessité reconnue également par le protocole précité qui est annexé au Traité d'Amsterdam. Et ce afin précisément de combler ce qu'on appelle le déficit démocratique.

Le Parlement européen lui-même a pris acte, dans sa récente résolution du 15 juin dernier, que, du moins pour certaines matières, telles que, en particulier, la PESC, il convient qu'il y ait une action concertée entre l'assemblée européenne et les assemblees nationales et, à titre d'hypothèse, le Parlement européen a envisagé pour l'avenir la création d'un organisme mixte pour la PESC sur le modèle de la COSAC.

Dans le cadre des rapports de coopération et de collaboration entre les divers Parlements, des propositions se sont fait jour qui sont susceptibles d'avoir une incidence sur le rôle des Parlements nationaux dans

(1) Le Parlement danois, par exemple, préfère pour la révision des traités la procédure intergouvernementale actuelle et ne souhaite pas à ce propos une influence accrue du Parlement européen.

zonder wijzigingen voor de verdragen tot gevolg te hebben.

Uit de analyse van het communautaire bestel blijkt immers dat tussen de verschillende institutionele actoren van de Unie en de lidstaten betrekkingen opduiken die niet zijn onder te brengen in de traditionele indeling van betrekkingen tussen de wetgevende en de uitvoerende macht en die soms aanleiding geven tot het ontstaan van een interparlementair netwerk. En hoewel dat netwerk niet valt onder de verdragsreglementering, is het in staat om een indirecte weerslag op het besluitvormingsproces van de Unie te hebben.

Dat netwerk van betrekkingen is dus niet alleen gevormd door erkende verdragsinstellingen, zoals de COSAC, maar ook door een hele resem initiatieven, rondetafelconferenties, multilaterale conferenties op voorstel van het Europees Parlement of van de nationale Parlementen ⁽¹⁾, alsook door bilaterale bezoeken van afvaardigingen van parlementaire commissies of individuele wetgevers die in hun respectieve organisaties als rapporteur zijn aangewezen. Naast die rechtstreekse contacten zijn er nog de enorme mogelijkheden van de moderne technologie, zowel wat de uitwisseling van teksten, opmerkingen, bijdragen en amendementen betreft, als wat de beschikbaarstelling op het net en dus de doorzichtigheid van de documenten betreft.

Onder de concrete voorstellen die in dat opzicht tot stand zijn gekomen notere men het initiatief dat is voorgesproken uit de vergadering van de voorzitters van de commissies voor Europese Aangelegenheden, gehouden te Rome in november 1988, na analoge initiatieven van het Belgische en Franse Parlement. Dat initiatief bepaalde bijvoorbeeld dat de positie van de nationale Parlementen in de besluitvorming van de Unie werd versterkt door een concretere controle op de correcte toepassing van het subsidiariteitsbeginsel. Het voorstel voorzag in een controlemogelijkheid *ex ante*, door middel van het onderzoek van het wetgevend programma van de Europese Commissie tijdens de eerste geschikte bijeenkomst van de COSAC, en in een noodzakelijke controle *ex post*, door middel van een regelmatig onderzoek — in dezelfde instantie — van het specifieke jaarverslag van de Europese Commissie. Hoewel de totstandkoming van dat initiatief ⁽²⁾ veel voeten in de aarde heeft gehad, verdient het te worden uitgediept.

⁽¹⁾ Door vergaderingen die de neiging hebben periodiek van aard te worden, zoals de commissies arbeid, leefmilieu, economische en monetaire zaken, buitenlandse zaken en vervoer.

⁽²⁾ Gesteund door voorzitter Langendries op de al vermelde conferentie van parlementsvoorzitters te Wenen en opnieuw aan de orde gesteld door voorzitter Violante op de conferentie van voorzitters.

le cadre institutionnel, sans entraîner de modification des Traités.

L'analyse du système communautaire montre en effet entre les divers acteurs institutionnels de l'Union et des États membres l'émergence de relations qui échappent au classement traditionnel des rapports entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif et qui parfois déterminent l'apparition d'un réseau de relations entre les Parlements. Or, même s'il n'est pas réglementé par les Traités, ce réseau de relations est en mesure d'avoir une incidence indirecte sur les processus de décision de l'Union.

Ce réseau de rapports est donc formé non seulement par des organismes reconnus par les Traités, tels que la COSAC, mais également par une multiplication d'initiatives, de tables rondes, de conférences multilatérales proposées par le Parlement européen ou par des Parlements nationaux ⁽¹⁾, ainsi que par des visites bilatérales de délégations des commissions parlementaires ou de parlementaires désignés comme rapporteurs dans leurs organisations respectives. Aux contacts directs s'ajoutent, ensuite, les possibilités énormes qu'offrent les technologies modernes, tant pour ce qui est de l'échange de textes, d'observations, de contributions et d'amendements, que pour ce qui concerne la mise sur réseau et donc la transparence de ces documents.

Parmi les propositions concrètes qui se sont fait jour dans ce cadre, figure l'initiative lancée par la réunion de Rome des présidents des commissions des Affaires européennes de novembre 1988, réunion qui a fait suite à des initiatives analogues des Parlements belge et français. Elle prévoyait, par exemple, de renforcer la position des Parlements nationaux dans la procédure de décision de l'Union par une vérification plus concrète de l'application correcte du principe de subsidiarité. Cette proposition prévoyait une possibilité de vérification *ex ante*, à travers l'examen du programme législatif de la Commission européenne au cours de la première réunion utile de la COSAC, et un contrôle nécessaire *ex post*, à travers un examen périodique, dans la même enceinte, du rapport spécifique annuel de la Commission européenne. Cette initiative ⁽²⁾ a cependant connu des difficultés de réalisation, mais elle mérite d'être approfondie.

⁽¹⁾ Par des réunions, qui tendent à prendre un caractère périodique, d'organismes comme les commissions du travail, de l'environnement, des affaires économiques et monétaires, des affaires étrangères et des transports.

⁽²⁾ Soutenue à la conférence, déjà mentionnée, des présidents des Parlements de Vienne par le président Langendries et réaffirmée par le président Violante devant la conférence des présidents.

De aanzienlijke weerslag van dat netwerk van betrekkingen dat zich ontwikkelt tussen de verschillende Parlementen en de lidstaten, tussen deze laatste en het Europees Parlement, en tussen al deze gesprekspartners en de Parlementen van de kandidaat-lidstaten blijkt dus bijzonder betekenisvol. Al deze betrekkingen samen hebben immers een positieve weerslag op het vermogen van de Assemblees om ten aanzien van hun respectieve regeringen op doelmatige wijze sturend en controlerend op te treden.

Hoewel het niet mogelijk is die initiatieven in te zetten voor de procedure tot herziening van de verdragen, dragen ze niettemin bij tot de uitbouw van wat men de « materiële Grondwet van de Unie » zou kunnen noemen.

In al onze landen is een levendig debat aan de gang over de toekomst van de Europese Unie, over de grondwettelijkheid, het federalisme, de intergratie en de subsidiariteit; allemaal verschillende maar niettemin aanvullende begrippen die geen enkel Parlement onverschillig laten. Als men uitstijgt boven de bewoordingen en naar de concrete aspecten kijkt, blijken de afstanden, hoewel nog steeds aanwezig, minder dramatisch : de landen die bereid zijn openlijk te praten over federalisme zijn wellicht minder talrijk dan degene die bereid zijn over te schakelen op de eenheidsmunt, die nochtans een fundamentele factor is voor politieke en economische integratie. In de loop van haar geschiedenis heeft de Europese constructie zich ongetwijfeld verrijkt met zowel de bijdrage van de voorstanders van een pragmatische aanpak als met die van de visionaire Europese denkers. Dankzij de eerstgenoemden zijn de fundamenten almaar steviger geworden en dankzij de laatstgenoemden zijn, niettegenstaande hoogten en laagten, periodieke impulsen gegeven zonder welke de opbouw niet alleen zou zijn gestopt, maar de aftakeling ook een aanvang zou kunnen hebben genomen.

De noodzaak het debat te verdiepen in verband met de gemeenschappelijke doelen gaat dus gepaard met het besef te kunnen komen tot afspraken over concrete oplossingen, ondanks blijvende verschillen over enkele principiële formuleringen. Zo is er bijvoorbeeld de ordening van de verdragen. Zoals overtuigend is aangetoond door het Europees Instituut te Firenze, gaat het hier over een proces dat zijn beslag kan krijgen zonder een formele herziening van de erbij behorende bepalingen. Toch is duidelijk dat voor de behoefte aan een ordening van de verdragen een ruime instemming aanwezig is, zelfs al willen sommigen de door de Top van Nice geboden gelegenheid grijpen, terwijl anderen verkieszen te wachten tot het aan de gang zijnde overleg beëindigd is.

Met dat perspectief voor ogen dienen instrumenten te worden gekozen waarmee systematisch informatie kan worden verzameld over het standpunt van de verschillende Parlementen en over de eraan voorafgaande evaluatie en bezinning. Met een grondiger kennis van ieders standpunten, bezorgdheden en prioriteiten zou

L'incidence substantielle de ce tissu de relations qui est en train de se développer entre les divers Parlements des États membres, entre ceux-ci et le Parlement européen et entre l'ensemble de tous ces interlocuteurs et les Parlements des pays candidats à l'adhésion apparaît donc particulièrement significative. L'ensemble de ces rapports se répercute positivement, en effet, sur la capacité des assemblées de mener une action efficace d'orientation et de contrôle sur leurs exécutifs respectifs.

Bien qu'il ne soit pas possible de les ramener à la procédure de révision des Traités, ces initiatives contribuent toutefois à configurer ce qu'on pourrait appeler la « Constitution matérielle de l'Union ».

Un vif débat est en cours dans tous nos pays, à propos de l'avenir de l'Union européenne, sur le constitutionnalisme, le fédéralisme, l'intégration et la subsidiarité; autant de notions différentes, pourtant complémentaires, qui ne laissent indifférent aucun Parlement. Au-delà des formules, si l'on considère les aspects concrets, les distances, bien que persistantes, apparaissent moins dramatiques : les pays qui sont disposés à parler ouvertement de fédéralisme sont probablement moins nombreux que ceux qui sont disposés à participer à la monnaie unique, laquelle constitue cependant un facteur fondamental d'intégration politique et économique. Au cours de son histoire, la construction européenne s'est indubitablement enrichie aussi bien de la contribution apportée par les partisans de l'approche pragmatique que de l'apport donné par les concepteurs de l'Europe visionnaire. L'une a permis de construire des fondations de plus en plus solides, l'autre a donné l'impulsion, malgré des hauts et des bas, à des élans périodiques sans lesquels la construction non seulement se serait arrêtée mais aurait pu régresser.

Le besoin d'approfondir le débat sur les objectifs communs s'accompagne donc de la conscience de la possibilité d'arriver à des ententes sur des solutions concrètes, malgré les distinctions qui demeurent sur quelques formules de principe. Prenons, par exemple, la remise en ordre des Traités. Comme l'a bien montré l'Institut européen de Florence, il s'agit là d'un processus qui peut s'accomplir même sans une révision formelle des dispositions qui s'y rattachent. Or il est évident que la nécessité de procéder à cette remise en ordre rencontre une large approbation, même si certains voudraient saisir l'occasion offerte par le Conseil de Nice, alors que d'autres préféreraient attendre la clôture de la négociation en cours.

Dans cette perspective il convient de sélectionner des instruments aptes à collecter des informations systématiques sur les prises de position des divers Parlements et sur les évaluations et réflexions qui les ont précédées. Une connaissance plus approfondie des positions, des préoccupations et des priorités des uns et des autres

het immers mogelijk zijn het gemeenschappelijk traject op een vlottere wijze af te leggen. De verveelvoudiging van horizontale en verticale betrekkingen tussen de Parlementen, en tussen deze en de andere instellingen van de lidstaten van de Unie dragen hier ook bij tot het smeden van wat de « materiële Grondwet van de Unie » is genoemd. En die Grondwet maakt wezenlijk deel uit van het wijdverbreide besef bij alle Europeanen om een geschiedenis te delen, een cultuur, waarden, belangen en uiteindelijk een lotsbestemming.

B. Bespreking

Mevrouw Fontaine, voorzitter van het Europees Parlement, geeft uiting aan haar tevredenheid over het werk dat door de Conventie is geleverd. De gevolgde werkwijze bleek niet alleen doeltreffend, ze stond ook borg voor een grote transparantie en voor het betrekken van het middenveld bij de besprekingen. Dat laatste is zeer belangrijk om de Europese burgers te doen beseffen dat de Unie meer is dan een louter economische realiteit en dat ze ook een eenheid van waarden impliceert.

De spreekster is echter minder enthousiast over de IGC en heeft het gevoel dat die ter plaatse trappelt, zelfs wat betreft de zogenaamde « *left overs* » van Amsterdam. Zij is niet gekant tegen vormen van versterkte samenwerking, maar vindt dat die niet mogen leiden tot een verkapte bevoegdheidsverruiming.

Voorzitter Thierse van de Duitse Bundestag is het met de voorgaande spreker in grote mate eens en onderstreept dat de samenwerking moet uitgaan van een visie op de democratie die op elk niveau moet worden verankerd. In deze tijd van globalisering is het van groot belang dat de EU wordt gepercipieerd als een democratisch geheel, en dat kan alleen door de nationale Parlementen en het Europees Parlement meer inspraak te bieden. Een betere onderlinge samenwerking tussen de Europese Parlementen en het betrekken van het middenveld bij de besprekingen moeten leiden tot het ontstaan van een Europese publieke opinie. De ervaring in Duitsland leert dat de publieke opinie wel degelijk belangstelling heeft wanneer de hoorzittingen van de commissie voor de Europese Aangelegenheden worden uitgezonden.

Sir Haselhurst, ondervoorzitter van het House of Commons, vindt dat de topprioriteit erin moet bestaan om in Nice de « *left overs* » van Amsterdam te regelen, zodat een en ander geregeld is voor de uitbreiding van de Unie. Hij herinnert ook aan het voorstel van Europees commissaris Kinnock in verband met de hervorming van de Europese Commissie.

Wat betreft het handvest van grondrechten bepleit hij een zeer voorzichtige, stapsgewijze aanpak, gericht op bescheiden maar concrete resultaten.

pourrait en effet permettre un développement plus souple du parcours commun. La multiplication des relations horizontales et verticales entre les Parlements et entre ceux-ci et les autres institutions des États membres et de l'Union contribuera ainsi à forger ce qui a déjà été qualifié de « Constitution matérielle de l'Europe ». Et cette Constitution fait partie intégrante de la conscience largement répandue qu'ont tous les Européens de partager une histoire, une culture, des valeurs, des intérêts et, en définitive, une destinée.

B. Discussion

Mme Fontaine, présidente du Parlement européen, se déclare satisfaite du travail réalisé par la Convention. La méthode adoptée s'est non seulement révélée efficace, mais elle fut aussi un gage de grande transparence et de participation de la société civile aux débats. Cette dernière est très importante pour faire comprendre aux citoyens européens que l'Union est davantage qu'une simple réalité économique et qu'elle implique aussi une unité de valeurs.

L'intervenante se montre toutefois moins enthousiaste à l'égard de la CIG, ayant le sentiment qu'elle stagne, même en ce qui concerne les « *left overs* » d'Amsterdam. Elle n'est pas opposée à des formes de collaboration renforcée, à condition qu'elles ne débouchent pas sur un élargissement de compétences déguisé.

M. Thierse, président du Bundestag allemand, se rallie dans une large mesure au point de vue exprimé par l'intervenante précédente et souligne que la collaboration doit se fonder sur une vision démocratique qu'il convient d'ancrer à tous les niveaux. En ces temps de mondialisation, il est essentiel que l'Union européenne soit perçue comme un ensemble démocratique, ce qui implique que les Parlements nationaux et le Parlement européen aient davantage voix au chapitre. Le renforcement de la collaboration entre les Parlements européens et l'association de la société civile aux débats doivent faire émerger une opinion publique européenne. L'expérience allemande révèle que l'opinion publique manifeste un réel intérêt pour la retransmission des auditions de la commission chargée de Questions européennes.

M. Haselhurst, vice-président de la Chambre des communes, estime que le Sommet de Nice doit prioritairement régler les questions laissées en suspens à Amsterdam, de manière à préparer l'Union à son élargissement. Il rappelle aussi la proposition de M. Kinnock, commissaire européen, concernant la réforme de la Commission européenne.

En ce qui concerne la Charte des droits fondamentaux, l'intervenant préconise de procéder avec beaucoup de prudence, pas à pas et de manière à engranger des résultats modestes, mais concrets.

Voorzitter Pattison van het Ierse Parlement wijst op het belang van fora zoals de COSAC, zowel uit het oogpunt van de controle op de regering, als uit dat van de samenwerking tussen Parlementen. Hij onderschrijft de stelling van voorzitter Mancino dat de EU en de Europese burgers dichter bij elkaar moeten worden gebracht, maar vindt dat precies daarom de kleine landen een commissaris moeten houden.

Voorzitter Spautz van de Luxemburgse *Chambre des députés* onderstreept het belang van de spontaan gegroeide parlementaire samenwerking. De Parlementen mogen echter niet de fout maken zich in de plaats van de regeringen te stellen. Daarom moet vooral naar complementariteit worden gezocht en de techniek van de Conventie ter voorbereiding van het Handvest is daar een geslaagd voorbeeld van.

De heer Haenel, voorzitter van de *Délégation pour l'Union européenne van de Franse Senaat*, stelt vast dat nagenoeg iedereen het erover eens is dat de werkwijze van de Conventie zeer goede resultaten heeft opgeleverd in het kader van de voorbereiding van het Handvest. Bijgevolg rijst de vraag of deze techniek ook niet zou kunnen worden aangewend in andere aangelegenheden (bijvoorbeeld het Europa van de Justitie of de Europese Grondwet).

De heer Dos Santos, voorzitter van de *commissie voor de Europese Aangelegenheden van het Portugese Parlement*, wijst erop dat de primauté van de nationale Grondwetten moet blijven bestaan. Het Europees Handvest moet het handvest zijn van de Unie en het kan de nationale Grondwetten niet vervangen. Bovendien moet worden voorzien in een clausule naar luid waarvan men bij toepassing van het Handvest nooit ten achter kan blijven bij bestaande teksten, zoals het EVRM.

Het overleg met het maatschappelijk middenveld over het Handvest is in Portugal nog steeds aan de gang. Hoewel de ontwerp tekst nog niet volledig aan de Portugese verwachtingen beantwoordt, is het van groot belang dat hij aan de Europese top in Biarritz wordt voorgelegd. Essentieel voor Portugal is dat het Handvest bindende kracht krijgt, zij het dat dit niet onmiddellijk het geval hoeft te zijn.

De heer Korthals Altes spreekt in twee hoedanigheden : als voorzitter van de Nederlandse Eerste Kamer, en als vertegenwoordiger van de Nederlandse regering in de Conventie.

Hij is van mening dat de mate waarin de nationale Parlementen worden betrokken bij het opstellen van het handvest, afhangt van de hoeveelheid informatie die de vertegenwoordigers van de nationale Parlementen aan hun eigen Assemblee of aan de daarin opgerichte commissie voor de Buitenlandse Aangelegenheden verstrekken. Aldus informeren de vertegenwoordigers van de Eerste en de Tweede Kamer van de Nederlandse Sta-

M. Pattison, *président du Parlement irlandais*, souligne l'importance de forums tels que la COSAC, tant sur le plan du contrôle du gouvernement que sur celui de la collaboration entre les Parlements. Il souscrit à la thèse du président Mancino, thèse selon laquelle il faut rapprocher les citoyens européens de l'Union européenne, mais estime que c'est précisément pour cette raison que les petits pays doivent conserver leur commissaire.

M. Spautz, *président de la Chambre des députés luxembourgeoise*, souligne l'importance de la collaboration parlementaire qui s'est développée spontanément. Les parlements ne peuvent toutefois pas commettre l'erreur de se substituer aux gouvernements. C'est la raison pour laquelle il faut essentiellement rechercher la complémentarité, la technique de la Convention chargée de la préparation de la Charte étant un bel exemple de réussite en la matière.

M. Haenel, *président de la Délégation pour l'Union européenne du Sénat français*, constate que pratiquement tous les participants s'accordent à reconnaître que la méthode de travail de la Convention a donné de bons résultats dans le cadre de la préparation de la Charte. On peut dès lors se demander si cette technique ne pourrait pas être également appliquée dans d'autres domaines (par exemple, l'Europe de la Justice ou la Constitution européenne).

M. Dos Santos, *président de la commission des Affaires européennes du Parlement portugais*, fait observer que la primauté des Constitutions nationales doit être maintenue. La Charte européenne doit être la charte de l'Union et ne peut pas remplacer les Constitutions nationales. Il faudrait en outre prévoir une clause stipulant que, lorsqu'elle sera mise en œuvre, la Charte ne pourra jamais être en retrait sur des textes existants tels que la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Au Portugal, la concertation avec les représentants de la société civile est toujours en cours. Bien que le projet de texte ne réponde pas encore entièrement aux attentes du Portugal, il est capital qu'il soit soumis au Sommet européen de Biarritz. L'essentiel, pour le Portugal, est que la Charte ait force obligatoire, même si cela ne doit pas forcément être le cas dans l'immédiat.

M. Korthals Altes s'exprime à deux titres : en qualité de président de la Première Chambre néerlandaise et en tant que représentant du gouvernement néerlandais au sein de la Convention.

Il est d'avis que le degré d'association des Parlements nationaux à la rédaction de la charte dépend du quantum d'information fourni par les représentants des Parlements nationaux à leur propre Parlement ou à la commission des Affaires européennes créée au sein de leur propre Parlement. Aussi, même si les représentants de la Première et de la Deuxième Chambre des États généraux des Pays-Bas ont reçu chacun mandat libre, ils

ten-Generaal, ook al hebben zij ieder een eigen mandaat gekregen, geregeld de betrokken commissies. Die commissies en alle andere belanghebbenden kunnen de werkzaamheden trouwens op de voet volgen aangezien alle werkdocumenten via het internet toegankelijk zijn. Bovendien zijn ook in Brussel alle vergaderingen openbaar.

De spreker wil toch een kritische kanttekening maken. De teksten worden in eerste lezing vastgesteld door het voorzitterschap en het secretariaat. Na afloop van die vergadering van de Conventie worden ze door het voorzitterschap en het secretariaat geamendeerd. Het voorzitterschap zorgt voor de selectie van de honderden amendementen en voor de redactie van de geamendeerde teksten. Over die amendementen wordt evenwel niet gestemd. Het voorzitterschap trekt zelf de conclusies over de wijze waarop een consensus kan worden bereikt. Die conclusies worden vervolgens verwerkt in een synthesesdocument dat wordt opgesteld onder de verantwoordelijkheid van de voorzitter en de ondervoorzitters die dus een zeer gewichtige rol spelen bij de uitwerking van het handvest.

Op de vergadering van verleden week is gebleken dat uitsluitend in de groepen, telkens onder de leiding van iedere ondervoorzitter, werd beraadslaagd en dat men geen plenaire vergadering wou houden. Tijdens de partiële vergaderingen van 11 en 12 september werden engagementen aangegaan onder het formele voorbehoud evenwel dat men de andere ondervoorzitters zou vragen of zij daarmee akkoord konden gaan. Op 15 september was een nieuwe tekst beschikbaar. Gelet op de beraadslagingen tijdens de partiële vergaderingen van de vertegenwoordigers van de regeringen, kan men gerust zeggen dat de vertegenwoordigers van het Europees Parlement en van de nationale Parlementen hun stempel hebben kunnen drukken op de resultaten die na afloop van die beraadslagingen werden geboekt. Kennelijk konden, door de oprichting van groeperingen van politieke signatuur, onder meer die van de sociaal-democraten, de toespraken beter worden gedynamiseerd via de formule van de partiële vergaderingen dan dit in het kader van de groep van de regeringsvertegenwoordigers mogelijk zou zijn geweest.

Daar staat tegenover dat men geen enkele eindstemming heeft gepland. De Conventie zou nog op 25 en 26 september eerstkomend en waarschijnlijk andermaal met uitsluitend haar eigen groep bijeenkomen. De slotvergadering moet plaatsvinden op 2 oktober, maar zonder stemming. Het voorzitterschap zal op eigen verantwoordelijkheid een conclusie neerleggen volgens welke de bereikte consensus van die aard is dat hij de overlegging van een ontwerp-handvest aan de voorzitter van de Europese Raad kan rechtvaardigen.

Er is van gedachten gewisseld over de vraag of de Europese Raad zonder bemoeiing van de Conventie wijzigingen mag aanbrengen in het ontwerp voordat de

n'en informen pas moins régulièrement les commissions concernées. Ces commissions, ainsi que tous les autres intéressés, peuvent d'ailleurs suivre les travaux de près, puisque tous les documents sont accessibles par internet. À Bruxelles également, tous les débats sont publics.

L'orateur tient toutefois à émettre une note critique. Les textes sont arrêtés en première lecture par la présidence et le secrétariat. À l'issue de cette réunion de la Convention, les textes sont amendés par la présidence et le secrétariat. La présidence assume la responsabilité en matière de sélection des amendements déposés, qui se comptent par centaines, et en matière de rédaction des textes amendés. Or, aucun scrutin n'est organisé sur les amendements. La présidence tire elle-même les conclusions sur la façon dont un consensus peut être atteint. Ces conclusions sont ensuite consignées dans un document de synthèse, qui est élaboré sous la responsabilité du président et des vice-présidents, lesquels jouent par conséquent un rôle éminent et crucial dans le processus d'élaboration de la Charte.

Au cours de la réunion de la semaine dernière, il s'est avéré que les délibérations se sont tenues exclusivement au sein des groupes, à chaque fois sous la présidence de chaque vice-président et qu'on avait renoncé à une session plénière. Au cours des réunions partielles des 11 et 12 septembre, des engagements ont été donnés, mais sous la réserve formelle de recueillir l'accord des autres vice-présidents. Un nouveau texte fut disponible le 15 septembre. Sur la base des délibérations qui ont eu lieu au cours des réunions partielles des représentants des gouvernements, il est pleinement justifié de prétendre que les représentants du Parlement européen et des Parlements nationaux ont pu marquer de leur empreinte les résultats obtenus à l'issue des délibérations. La création de groupes d'appartenance politique, entre autres de sociaux-démocrates, a vraisemblablement permis de dynamiser davantage les interventions au sein de ces réunions partielles qu'au sein du groupe des représentants des gouvernements.

En revanche, aucun scrutin final n'a été prévu. La Convention devrait encore se réunir les 25 et 26 septembre prochains, probablement de nouveau avec uniquement son propre groupe. Une séance finale de la Convention devra se tenir le 2 octobre, mais aucun vote n'y est prévu. La présidence assumera seule la responsabilité d'une conclusion selon laquelle le consensus atteint est de nature à justifier la présentation d'un projet de Charte au président du Conseil européen.

Il a été débattu sur la question de savoir si le Conseil européen a le droit d'apporter des modifications au projet sans l'intervention de la Convention avant que le texte

tekst van het manifest, hetzij als een uit een juridisch oogpunt formeel document, hetzij als politieke verklaring definitief wordt vastgelegd. De leden van het Europees Parlement zijn van mening dat als de Europese Raad wijzigingen wil aanbrengen, hij die alleszins moet overleggen aan de Conventie. Volgens de spreker dient volgens de regels die op de Topontmoeting van Tampere werden overeengekomen, de normale beslissingsprocedure te worden gehanteerd, wat wil zeggen dat de tekst zal moeten worden overgezonden aan het COREPER dat verder werk zal maken van de voorbereiding ervan. Het COREPER zou daarbij rekening moeten houden met het standpunt van de europarlementsleden.

Het staat aan de nationale Parlementen te beslissen over de wenselijkheid om tussen 2 oktober, zijnde de datum waarop de definitieve tekst wordt vastgelegd en het tijdstip van de vergadering van Biarritz, nogmaals van gedachten te wisselen.

Er is gedacht aan de oprichting, naar het model van de Conventie, van een assemblee die volgens het concept van een nieuwe Europese structuur ook als grondwetgevende vergadering zou optreden.

Volgens de spreker moet een dergelijke assemblee voortvloeien uit een politieke beslissing. Wij beschikken momenteel over een handvest waarvan de Europese Raad de status zal omschrijven. Het gaat derhalve om een beslissing van politieke aard die aan de hand van tastbare resultaten kan worden genomen. De onzekerheden met betrekking tot het ontwerp van toekomstige Europese structuur zijn echter zo talrijk dat het nog veel te vroeg is om nu al de oprichting van zo'n constituant te overwegen. Eerst moet worden uitgemaakt of wij een Europa wensen dat al dan niet op federale leest is geschoeid en of er al dan niet een Senaat moet komen. Voorts moeten knopen worden doorgehakt in kwesties als de verdeling van de posten van commissarissen, de stemmenweging en de drempel van de gekwalificeerde meerderheden.

Een constituant die gelijkenis vertoont met de Conventie, mag naar hartelust teksten opstellen, maar dit zal niet kunnen beletten dat de politieke consensus om de structuur van Europa te veranderen alleen in het kader van een intergouvernementele conferentie tot stand kan komen. Welnu, de voorbereiding van een nieuwe structuur is eerder een taak van het Europees Parlement in zijn geheel dan van vertegenwoordigers van nationale Parlementen zoals dat het geval is met de Conventie die het handvest heeft uitgewerkt. Een delegatie van twee parlementsleden per nationaal Parlement kan hoegenaamd geen afspiegeling zijn van de politieke wil van dat nationaal Parlement als geheel. Uit een onderzoek naar de situatie in Nederland blijkt dat de vertegenwoordiger van de Eerste Kamer iemand is van de CDA-fractie die de meerderheid heeft in de Senaat maar in de Tweede Kamer in de oppositie zit. De Tweede Ka-

du manifeste ne soit arrêté définitivement soit comme document juridiquement formel soit comme déclaration politique. Les membres du Parlement européen estiment que le Conseil européen, s'il désire apporter des modifications, devra les soumettre au moins à la Convention. Selon l'orateur, les règles de procédure convenues au Sommet de Tampere imposent de suivre à l'issue des travaux de la Convention la procédure normale de décision, c'est-à-dire que le texte devra être transmis au COREPER, qui se chargera d'en poursuivre la préparation. Le COREPER se devrait de tenir compte du point de vue des députés européens.

Il appartient aux Parlements nationaux de décider de la tenue ou non d'un débat entre la date à laquelle le texte définitif est arrêté, le 2 octobre et la réunion de Biarritz.

On a émis l'idée d'instituer une assemblée sur le modèle de la Convention et qui remplirait également les fonctions d'assemblée constituante dans la conception d'une nouvelle structure de l'Europe.

L'orateur est d'avis que la constitution d'une telle assemblée doit émaner d'une décision politique. À présent, nous disposons d'une Charte dont le statut sera défini par le Conseil européen. Il s'agit dès lors d'une décision à caractère politique qui peut être prise sur la base de résultats tangibles. Or, les incertitudes planant encore sur le projet de la future structure de l'Europe sont si nombreuses qu'il est encore prématuré pour envisager la création d'une telle assemblée constituante. Il convient d'abord de savoir si nous désirons une Europe à caractère fédéral ou non, si un Sénat devra être institué ou non, sans oublier non plus de trancher sur des questions telles que la répartition des postes de commissaires, la pondération des votes et le seuil des majorités qualifiées.

Une assemblée constituante similaire à la Convention aura beau élaborer des textes, il n'en reste pas moins que le consensus politique nécessaire pour opérer le changement de la structure de l'Europe ne pourra être obtenu qu'au sein d'une conférence intergouvernementale. Or, la préparation d'une nouvelle structure relève d'une tâche du Parlement européen dans son ensemble plutôt que de celle de représentants de Parlements nationaux, comme c'est le cas de la Convention qui a élaboré la Charte. Une délégation de deux parlementaires par Parlement national ne peut aucunement refléter la volonté politique de l'ensemble d'un Parlement national. Un examen de la situation néerlandaise nous apprend que le représentant délégué par la Première Chambre des Pays-Bas appartient au groupe des démocrates-chrétiens, qui détient la majorité au Sénat, mais qui se trouve dans l'opposition à la Deuxième Chambre.

mer van haar kant stuurde als vertegenwoordiger de voorzitter van de parlementscommissie voor Europese aangelegenheden die een liberaal is. De Nederlandse regering heeft de spreker als haar vertegenwoordiger aangesteld. Zo ziet men hoe het komt dat de grootste partij van de regeringscoalitie, met name de sociaal-democraten, in de Conventie slechts door plaatsvervangers wordt vertegenwoordigd. Zou het niet beter zijn dat alleen de nationale Parlementen zouden mogen beslissen over de nieuwe structuur van Europa op nationaal vlak en alleen bevoegd zouden zijn om hun eigen respectieve regeringen te controleren? Het lijkt daarentegen geen twijfel dat de nationale parlementsleden, via vergaderingen van de voorzitters zoals deze, en via de vergaderingen van de COSAC, elkaar zullen en moeten kunnen aanmoedigen en er zich door zullen kunnen laten leiden bij het zoeken naar de juiste weg naar het verruimde Europa waarin alle Europeanen uiteindelijk een grote democratische en vredelievende gemeenschap zullen vormen, waar de rechtsregels hoog in het vaandel zullen staan en de economische groei een hoge vlucht zal nemen ... Zodra de krijtlijnen van die structuur door officiële beslissingen zijn uitgetekend, zal kunnen worden gedacht aan het opstellen van een Europese Grondwet die door die beslissingen is ingegeven. Een dergelijke Grondwet kan trouwens slechts worden uitgewerkt door een constituyente waarin, naar het model van de Conventie, naast nationale en Europese parlementsleden, vertegenwoordigers van de regeringen zitting zullen hebben.

De voorzitter van het Finse Parlement, mevrouw Uosukainen, beklemtoont dat de uitdagingen waarmee de Europese Unie momenteel wordt geconfronteerd, moeten worden gezien in het historisch perspectief van de nakende uitbreiding. Aangezien de noodzakelijke verdragwijzigingen door de nationale Parlementen van de lidstaten moeten worden goedgekeurd, is het niet meer dan logisch dat diezelfde Parlementen inspraak krijgen.

De spreekster onderstreept dat zij het absoluut niet moeilijk heeft met de aanneming van een Europees Handvest van grondrechten — idealiter had men daar zelfs moeten mee beginnen ... — noch met de inhoud van de werkzaamheden van de Conventie, maar zij heeft wel vragen bij de structuur en de samenstelling van die Conventie. Zij heeft immers de indruk dat die samenstelling precies tot gevolg heeft dat de invloed van de nationale Parlementen afneemt. De Parlementen zijn immers in de Conventie vertegenwoordigd, maar slechts door een zeer klein aantal leden.

Op zich is de spreekster een en al lof voor de Conventie en zij gaat er zelfs vanuit dat de Conventie — die in zekere zin de plaats kan innemen van bepaalde comités van « wijzen » — op een nuttige wijze de IGC zou kunnen vervangen. De figuur van de Conventie mag

La Deuxième Chambre, elle, a délégué comme représentant le président de la commission parlementaire des Affaires européennes, qui est un libéral. Le gouvernement néerlandais a choisi l'intervenant comme son représentant. Voilà comment on en arrive à ce que le plus grand parti de la coalition gouvernementale, les sociaux-démocrates, ne soient représentés au sein de la Convention que par des suppléants. Ne conviendrait-il pas mieux de réserver aux Parlements nationaux le pouvoir de décider de la nouvelle structure de l'Europe au niveau national et le pouvoir de contrôler leurs propres gouvernements respectifs? En revanche, il est certain que c'est à travers des réunions des présidents, telles que celle-ci, et à travers les réunions de la COSAC que les Parlements nationaux pourront et devront s'encourager et s'inspirer dans la recherche de la juste voie vers l'Europe élargie, au sein de laquelle finalement tous les Européens formeront une grande communauté démocratique et pacifique où régneront les règles de droit et où la croissance économique battra son plein. Dès que les contours de cette structure seront définis par des décisions officielles, on pourra envisager l'élaboration d'une Constitution européenne s'inspirant de ces décisions. Une telle Constitution ne pourra d'ailleurs être élaborée que par une assemblée constituante composée de parlementaires nationaux et européens et de représentants des gouvernements à la manière de la Convention.

La présidente du parlement finlandais, Mme Uosukainen, souligne que les défis auxquels l'Union européenne est actuellement confrontée doivent être considérés dans la perspective historique du prochain élargissement. Étant donné que les modifications qui doivent nécessairement être apportées aux Traités doivent être approuvées par les Parlements nationaux des États membres, il n'est que logique que ces mêmes Parlements aient voix au chapitre.

L'intervenante souligne qu'elle n'est absolument pas opposée à l'adoption d'une Charte européenne des droits fondamentaux — idéalement, il aurait même fallu commencer par là — et qu'elle peut marquer son accord sur le contenu des travaux de la Convention, mais qu'elle souhaite, en revanche, formuler des réserves quant à la structure et à la composition de cette Convention. Elle a en effet l'impression que l'influence des Parlements nationaux s'amenuise précisément en raison de la composition de ladite Convention. Les Parlements sont certes représentés au sein de la Convention, mais par un très petit nombre de membres seulement.

L'intervenante n'a que des éloges à adresser à la Convention en soi et elle estime même que la Convention, qui peut se substituer à certains comités de « sages » dans un certain sens, pourrait remplacer utilement la CIG. La composition de la Convention ne peut toute-

echter in geen geval tot gevolg hebben dat de Parlementen minder in plaats van meer invloed gaan uitoefenen op de herziening van de verdragen.

De heer De Croo, voorzitter van de Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers, legt een nota over aan de conferentie (bijlage 1).

Hij wijst erop dat alle Parlementen lijken te kampen met een fenomeen van « erosie » van hun greep op de maatschappij.

Een groot deel van de beslissingen die de burgers — en dus de kiezers — treffen, worden immers niet meer in het Parlement genomen. Al te vaak wordt het Parlement gebruikt om beslissingen te « verkopen » die elders zijn genomen. Niet zelden reageren de Parlementen op die vaststelling door allerlei begeleidingscommissies en adviescomités in het leven te roepen, in een poging om een deel van hun verloren legitimiteit terug te winnen.

Een eerste vaststelling is dat ieder Parlement op dat stuk zijn eigen ervaringen heeft, maar dat die ervaringen zelden worden uitgewisseld met andere Parlementen. Het komt er dus op aan de communicatie tussen Parlementen te verbeteren en er aldus voor te zorgen dat die Parlementen in een zo vroeg mogelijke fase met elkaar overleggen. In materies waarin ze zelf niet langer kunnen beslissen, moeten de nationale Parlementen met andere woorden een soort van *interface*-functie gaan vervullen, door hun burgers zo goed mogelijk te informeren.

War betreft de werkwijze die gevolgd is voor het redigeren van het handvest van grondrechten, vindt spreker de waarschuwing van de Finse voorzitter terecht : men kan niet tot in het oneindige delegeren. Bij dat handvest rijzen bovendien nog een hele reeks vragen. Zal het bijvoorbeeld deel gaan uitmaken van het « *acquis communautaire* », dat nieuwe lidstaten moeten aanvaarden ? Moet het niet op bepaalde punten verfijnd worden, in het licht van recente ervaringen (cf. de « Oostenrijkse crisis ») en nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen (cf. eugenisme) ? Is het bovendien niet illusoir te denken dat dergelijk handvest onmiddellijk in alle lidstaten bindende kracht kan hebben ?

Persoonlijk is voorzitter De Croo van oordeel dat de eerste 52 artikelen van het handvest de aanzet kunnen zijn tot een echte Europese Grondwet. Voor dergelijke Grondwet is de tijd echter nog niet rijp. Het is dan ook gevaarlijk om bij de Europese burgers de illusie te wekken dat zij rechtstreeks rechten zullen kunnen putten uit het handvest. Het komt erop aan, stapsgewijs te werken. Daarom zou men er beter aan doen, het handvest te beschouwen als een plechtige verklaring, die door haar uitstraling stilaan steeds meer gehoor zal krijgen.

Lord Johnson Tordoff, voorzitter van de bijzondere commissie voor de Europese Unie van het House of Lords, sluit zich aan bij de vorige sprekers wat betreft de

fois avoir pour effet de diminuer, au lieu de l'augmenter, l'influence des Parlements sur la révision des Traités.

M. De Croo, président de la Chambre des représentants de Belgique soumet une note à la conférence (annexe 1).

Il souligne que tous les Parlements semblent confrontés à un phénomène d'érosion de leur emprise sur la société.

Une grande partie des décisions concernant les citoyens — et donc les électeurs — n'est en effet plus prise au Parlement, qui est trop souvent utilisé pour « vendre » des décisions qui sont prises ailleurs. Il n'est pas rare que les Parlements réagissent à cette constatation en créant toutes sortes de commissions d'encadrement et de comités d'avis pour tenter ainsi de récupérer une partie de leur légitimité perdue.

Il faut tout d'abord constater que chaque Parlement a ses propres expériences dans ce domaine, mais que celles-ci sont rarement échangées avec les autres Parlements. Il s'agit donc d'améliorer la communication entre les Parlements et à veiller ainsi à ce que ceux-ci se concertent aussi précocement que possible. Dans les matières où ils ne peuvent plus prendre de décisions eux-mêmes, les Parlements nationaux doivent en d'autres termes jouer une sorte de rôle d'interface, en informant leurs citoyens aussi bien que possible.

En ce qui concerne la méthode suivie pour rédiger la Charte des droits fondamentaux, l'intervenant estime que l'avertissement lancé par le président finlandais est fondé : on ne peut déléguer à l'infini. Cette Charte soulève en outre encore toute une série de questions. Fera-t-elle, par exemple, partie de l'acquis communautaire que les nouveaux États membres doivent accepter ? Certains points ne doivent-ils pas être affinés à la lumière d'expériences récentes (cf. la « crise autrichienne ») et de nouveaux développements sociétaux (cf. l'eugénisme) ? N'est-il en outre pas illusoire de croire qu'une telle Charte pourra avoir immédiatement force obligatoire dans tous les États membres ?

Personnellement, M. De Croo estime que les 52 premiers articles de la Charte peuvent constituer l'amorce d'une véritable Constitution européenne. Pour l'heure, il serait toutefois prématuré d'adopter une telle Constitution européenne. Il est dès lors dangereux de faire naître auprès des citoyens européens l'illusion qu'ils pourront puiser directement des droits dans la Charte. Il s'agit de procéder progressivement. C'est pourquoi il serait préférable de considérer la Charte comme une déclaration solennelle qui jouira d'une faveur croissante de par son rayonnement.

Lord Johnson Tordoff, président de la commission spéciale pour l'Union européenne de la Chambre des Lords, fait siennes les critiques formulées par les inter-

kritiek op de samenstelling van de Conventie. Zo is het Britse Parlement niet eens geraadpleegd over de benoeming van de Britse vertegenwoordigers in de Conventie. Hij wijst erop dat in het verslag dat door zijn assemblee is samengesteld, gewezen wordt op de grote kloof tussen de diverse lidstaten wat betreft de rechtsbescherming van de burgers tegen misbruiken door de overheid. Bovendien wordt er in dat verslag voor gepleit dat de EU partij zou worden bij het EVRM.

Voorzitter Fischer van de Oostenrijkse Nationalrat wijst erop dat de centrale vraag lijkt te zijn : wat kan je op institutioneel vlak doen om de nationale Parlementen een rol te laten spelen in de uitbouw van de Europese structuren, zonder dat daardoor de noodzakelijke flexibiliteit op de helling komt te staan ?

Zelf vindt de spreker de samenstelling van de Oostenrijkse delegatie in de Conventie wél evenwichtig.

Belangrijker is echter de vraag wat er met de tekst van het handvest moet gebeuren eenmaal over de inhoud ervan een akkoord bestaat. De spreker is voorstander van een stapsgewijze aanpak : in een eerste fase zou het handvest niet-bindend en aanpasbaar moeten zijn, later zou het geleidelijk in de respectieve rechtssystemen van de lidstaten moeten worden geïntegreerd. Een referendum zou die aanvaarding door de lidstaten kunnen bezegelen, maar daarover moet men zich vooraf voldoende bezinnen.

Voorzitter Kaklamanis van het Griekse Parlement is van zijn kant van oordeel dat het handvest wél onmiddellijk bindend moet zijn, met inbegrip van de sociale en economische rechten die erin vervat zijn. Het is van het grootste belang dat de grondrechten van de Europese burgers beter worden beschermd.

venants précédents au sujet de la composition de la Convention. C'est ainsi que le Parlement britannique n'a même pas été consulté au sujet de la nomination des représentants britanniques à la Convention. Il fait observer que le rapport rédigé par son assemblée attire l'attention sur le clivage important existant entre les divers États membres en ce qui concerne la protection juridique des citoyens contre les abus des pouvoirs publics. Ce rapport recommande par ailleurs que l'Union européenne adhère à la CEDH.

M. Fischer, président du Nationalrat autrichien, souligne que la question centrale paraît être la suivante : que pourrait-on faire, sur le plan institutionnel, pour permettre aux Parlements nationaux de jouer un rôle dans l'élaboration des structures européennes sans compromettre l'indispensable flexibilité ?

Personnellement, l'intervenant estime que la composition de la délégation autrichienne à la Convention est équilibrée. Il importe cependant davantage de savoir ce qu'il doit advenir du texte de la Charte lorsqu'un consensus se sera dégagé sur son contenu. L'intervenant préconise de procéder de façon progressive : dans un premier temps, la Charte ne devrait pas avoir force obligatoire et devrait pouvoir être adaptée, pour être ensuite progressivement intégrée dans le système juridique de chacun des États membres. Cette acceptation par les États membres pourrait être scellée par un référendum, mais cette procédure devrait faire préalablement l'objet d'une sérieuse réflexion.

Le président du Parlement grec, M. Kaklamanis, estime quant à lui que la Charte doit être immédiatement contraignante, en ce compris les droits sociaux et économiques qui y sont inscrits. Il est primordial que les droits fondamentaux des citoyens européens soient mieux protégés.

V. — CONCLUSIES VAN DE WERKGROEP OVER DE KWALITEIT VAN DE WETGEVING

A. Verslag van mevrouw Uosukainen, voorzitter van de Finse *Eduskunta*

Op de conferentie van de voorzitters te Helsinki in 1997 werd besloten een werkgroep op te richten die ermee zou worden belast het probleem van de wildgroei van de wetten te onderzoeken en daar op de conferentie van Lissabon verslag over uit te brengen. Dat initiatief ging grotendeels uit van de heer Luciano Violante, voorzitter van het Italiaanse Huis van afgevaardigden.

Voor een overzicht van de diverse fasen van de werkzaamheden van de werkgroep verwijst de spreekster naar het beknopte overzicht (bijlage 2) en naar het aan de conferentie van Lissabon overgelegde document (bijlage 3).

De spreekster wil voorzitter Violante danken en feliciteren voor zijn initiatief en voor wat hij drie jaar lang mede heeft gedaan om het te realiseren. Het is evident dat zijn bijdrage beslissend is geweest voor het goede resultaat. Zij dankt ook de secretaris-generaal van de OESO, de heer Donald Johnston en diens ambtenaren binnen het Programma voor het overheidsbeleid, professor Yves Meny van het *Centre Robert Schuman* voor de puike studies van het Europees universitair centrum, professor Thomas Burns van de universiteit van Upsala en *last but not least* de vele anderen die op een voortreffelijke manier hebben bijgedragen tot de ontwikkeling van de parlementaire praktijken.

Het ontwerp-memorandum dat door de werkgroep werd voorgelegd (zie bijlage 4), is zeer helder en expliciet.

Paragraaf a) van het memorandum geeft tot in bijzonderheden uitleg over *de soorten informatie die de regeringen aan de Parlementen zouden moeten bezorgen* om ze in staat te stellen hun daden transparant te maken en er de verantwoordelijkheid voor op zich te nemen. De Parlementen van de EU-lidstaten zijn het erover eens dat een adequate evaluatie van de geplande wetgeving, een grondig vergelijkend onderzoek, een effectenrapportering en publieksvoorlichting uiterst belangrijke factoren zijn.

Persoonlijk zou de rapporteur wat stoerdere taal hebben gebruikt dan die van het memorandum. De Parlementen doen nog iets anders dan sleutelen aan de kwaliteit van de wetgeving, want het zijn zij die de wetten maken. Een Parlement dat ontevreden is over de kwaliteit van de wetgeving, kan niets anders doen dan de hand in eigen boezem steken. De regering is ondergeschikt aan het Parlement en dus hebben de Parlementen de middelen om de gebreken te verhelpen.

In paragraaf b) vertolkt het memorandum de eensgezindheid van de participerende Parlementen met betrekking tot de wijze waarop *de rol van het individuele*

V. — CONCLUSIONS DU GROUPE DE TRAVAIL SUR LA QUALITÉ DE LA LÉGISLATION

A. Rapport de Mme Uosukainen, présidente de l'*Eduskunta* finlandais

À la Conférence des présidents à Helsinki en 1997, la décision fut prise de mettre en place un groupe de travail chargé d'examiner le problème lié à la prolifération des lois et de faire rapport à la conférence de Lisbonne. L'initiative fut, en grande partie, celle de M. Luciano Violante, président de la Chambre des députés italienne.

Pour un aperçu des divers stades d'activité du groupe de travail, l'intervenante renvoie au sommaire (annexe 2) et au document soumis à la conférence de Lisbonne (annexe 3).

L'intervenante tient à remercier et à féliciter le président Violante pour son initiative et sa contribution durant trois ans. Il est évident que sa contribution a été décisive pour le bon résultat. Elle tient également à remercier M. Donald Johnston, secrétaire général de l'OCDE, ainsi que son personnel au Programme de la gestion publique, tout comme le professeur Yves Meny du Centre Robert Schuman pour les études avancées de l'Institut universitaire européen et le professeur Thomas Burns de l'Université d'Upsala, sans oublier les nombreuses autres personnes qui ont remarquablement contribué à l'étude et au développement des pratiques parlementaires.

Le projet de memorandum présenté par le groupe de travail (voir annexe 4) est très clair et spécifique.

Le paragraphe a) du memorandum donne le détail des *types d'information que les gouvernements devraient fournir aux Parlements* afin que ceux-ci puissent assumer la responsabilité de leurs actes et en assurer la transparence. Les Parlements des États membres de l'Union européenne sont d'accord sur le fait qu'une évaluation prélegislative adéquate, un examen comparatif approfondi, une évaluation de l'impact ainsi que la diffusion auprès du public sont des aspects de première importance.

Personnellement, la rapporteuse aurait peut-être opté pour un langage un peu plus fort que celui du memorandum. Les Parlements ne font pas que « contribuer à la qualité de la législation ». Ce sont eux qui font les lois. Un Parlement mécontent de la qualité de la législation ne peut que tourner son regard sur lui-même. Le gouvernement étant subordonné au Parlement, les Parlements ont les moyens de remédier aux défauts.

Au paragraphe b), le memorandum exprime le consensus des Parlements participants, en ce qui concerne la manière selon laquelle il serait possible de *renforcer*

parlementslid zou kunnen worden versterkt. Hoewel die mening consensuswaarde heeft, moet er toch op worden gewezen dat dit niet zomaar evident is. In alle Parlementen zijn de maatregelen waarvan sprake in paragraaf b) idealen en geen realiteit. De grote verschillen in de procedures en de parlementaire tradities vereist overigens dat die maatregelen op een eenvoudige manier zouden worden verwoord.

De conferentie van voorzitters heeft tot taak de rol van de Parlementen en het desbetreffende onderzoekswerk te bevorderen. Zo bezien strookt het memorandum uitstekend met de oogmerken van de conferentie. Het toont aan dat er eensgezindheid bestaat over de vereisten voor een goede wetgeving en dat alle deelnemende Parlementen geloven dat zij het ideaal nog niet hebben bereikt.

Paragraaf c) van het memorandum handelt over de *noodzakelijke initiatieven ten aanzien van de Europese Unie*. Ook hier vertolkt het memorandum een mening met consensuswaarde die noodzakelijkerwijs beperkt blijft tot de belangrijkste factoren ervan. Wij zijn het er uiteraard allen over eens dat het protocol van het Verdrag van Amsterdam over de rol van de nationale Parlementen nu eens eindelijk ten uitvoer zou moeten worden gebracht. Dat protocol mag evenwel de verantwoordelijkheid van de nationale regeringen tegenover hun respectieve Parlementen niet beknotten. Gezien de absolute eensgezindheid over de naleving van de hoogste normen, waaronder de voorbereiding van de wetten, gaat het hier vooral om kwesties die bijvoorbeeld met samenhang en bevattelijkheid te maken hebben. Het is immers nog te vroeg om te spreken van een harmonisering op het vlak van de bij het wetgevend werk gebruikelijke diverse technieken.

Het memorandum maakt geen gewag van de betrekkingen tussen de nationale Parlementen en de nationale regeringen. Daaruit volgt dat het nalaat uitsluitel te geven omtrent de invloed van de nationale Parlementen op de Raad van de EU. De in de Raad vertegenwoordigde regeringen zijn nochtans de belangrijkste wetgever in het kader van de Unie. De regeringen zijn ook onderworpen aan de wil van de Parlementen en op dat niveau moet door het gezamenlijke optreden van de nationale Parlementen verandering mogelijk zijn. De ervaring in de Noordse lidstaten bewijst dat de parlementaire comités van de Europese Unie in staat zijn hun optreden te harmoniseren en aldus werkelijk invloed uit te oefenen op de Raad.

In paragraaf d) zegt het memorandum dat de Parlementen *zich de internationale organisaties en de onderzoeksinstituten beter ten nutte zouden moeten maken*. Ook hier gaat het om een mening die op een consensus berust. Overigens zijn de betrekkingen tussen de Parlementen en de internationale organisaties of de onderzoeksinstituten helemaal niet nieuw. Die belangstelling van de erudiete kringen voor de Parlementen en

le rôle du parlementaire individuel. Il convient d'ajouter que, bien qu'il s'agisse ici d'une opinion consensuelle, ce n'est pas automatiquement évident. Dans tous les Parlements, les mesures citées au paragraphe b) sont des idéaux et non la réalité. Par ailleurs, la grande différence au niveau des procédures et des traditions parlementaires exigent que ces mesures soient exprimées d'une manière simple.

La tâche de la conférence des présidents consiste à « promouvoir le rôle des Parlements et à promouvoir les activités de recherche » liées à ce rôle. Tel quel, le mémorandum cadre bien avec les objectifs de la conférence. Le mémorandum démontre qu'il existe un consensus sur le plan des exigences pour une bonne législation et que tous les Parlements qui participent croient ne pas avoir encore atteint l'idéal.

Le paragraphe c) du mémorandum traite des *initiatives à entreprendre vis-à-vis de l'Union européenne*. Ici aussi, le mémorandum exprime une opinion consensuelle forcément réduite à ses éléments les plus importants. Il est clair que nous sommes tous d'accord que le protocole du Traité d'Amsterdam, relatif au rôle des parlements nationaux devrait — enfin — être mis en exécution. Ce protocole ne doit pourtant pas diminuer la responsabilité des gouvernements nationaux vis-à-vis de leur Parlement respectif. Comme il existe un parfait accord au sujet du respect des plus hautes normes dans la préparation des lois, il s'agit surtout des questions liées par exemple à la cohérence et à la compréhensibilité. Il est en effet encore trop tôt pour parler d'une harmonisation au niveau des différentes techniques en usage dans le travail législatif.

Le mémorandum ne fait pas mention des relations entre les Parlements nationaux et les gouvernements nationaux. Il s'ensuit qu'il manque d'identifier l'influence qu'exercent les Parlements nationaux sur le Conseil de l'UE. Or, les gouvernements représentés au Conseil sont le principal législateur au sein de l'Union. Les gouvernements sont également soumis à la volonté des Parlements. C'est à ce niveau qu'un changement est possible par l'action commune des Parlements nationaux. L'expérience fournie par les États membres nordiques montre que les comités parlementaires de l'Union européenne sont capables d'harmoniser leurs actions et d'avoir ainsi une influence réelle sur le Conseil.

Au paragraphe d), le mémorandum fait mention de la nécessité pour les Parlements de *mieux tirer profit des organisations internationales et des instituts de recherche*. Il s'agit là aussi d'une opinion consensuelle. L'on pourrait ajouter que les relations entre les Parlements et les organisations internationales ou les établissements de recherche ne sont aucunement nouvelles. On est surpris par l'intérêt que portent les milieux érudits aux

de manier waarop ze werken is verrassend. De kneep schijnt hem hierin te zitten dat de parlementaire studies op een bepaald moment zijn afgeweken van hun onderwerp. Het zou wenselijk zijn naar een middel te zoeken om dat onderzoeksapparaat te hergroeperen en aan te moedigen.

Volgens de spreekster zou men moeten aanstippen dat daar waar het memorandum het over internationale organisaties heeft, het verwijst naar de onderzoeksfuncties en de andere functies welke die organisaties steunen. Wat zijn de reële betrekkingen tussen de internationale organisaties en hun lidstaten ?

Het memorandum verwijst ook naar het opnieuw activeren van het ECPRD. Dat centrum zorgt immers nog altijd voor een netwerk ten behoeve van de diverse documentatie- en onderzoeksdiensten van de Parlementen. De jongste jaren werden de capaciteiten ervan niettemin verwaarloosd. Mocht men voor een energiekere aanpak kiezen, dan zou het ECPRD logischerwijs als centraal punt kunnen fungeren voor de eerstvolgende fase van de revolutie van de informatietechnieken bij de Parlementen, met name de toepassing op het gebied van het kennisbeheer, om de informatiestroom die de Europese wetgeving omringt, in goede banen te leiden. Ook de Interparlementaire Unie komt, zij het bedachtzaam, ter sprake; die instelling verzamelt grote hoeveelheden basisinformatie bij haar leden.

Paragraaf e) van het memorandum handelt over de kwestie van *de concrete vormen van samenwerking bij de Parlementen*. De voorstellen, die allemaal betrekking hebben op de informatietechnologie en de elektronische communicatie, zijn nuttig, hebben een beperkte draagwijdte en zijn technisch realiseerbaar. Benadrukt zij dat het voorstel niet slaat op formele uitwisseling van informatie tussen de Parlementen onderling want wij weten hoe weinig praktisch zoiets is. Aan de andere kant zou men de technische mogelijkheden moeten bestuderen om toegang te krijgen tot de reeds voorhanden zijnde informatie die bij al onze Parlementen ligt opgeslagen. Over dergelijke projecten wordt reeds gediscussieerd bij de diensten voor informatietechnologie van verscheidene Parlementen. Het zit ons blijkbaar mee op het gebied van de technologische vooruitgang.

De voorgestelde vormen van samenwerking stemmen perfect overeen met de doeleinden en werkprocedures van de conferentie. De werkgroep pleit immers voor een versterking van de interparlementaire samenwerking door gewoonweg te besluiten tot een coördinatie van het werk dat hoe dan ook door iedereen zal worden verricht.

10. In het laatste gedeelte van het memorandum wordt gepoogd *de taken van de conferentie* te beschrijven. Dat gedeelte dient te worden beschouwd als een loutere constatering die de gevoelens van de vergadering vertolkt. De participerende voorzitters steunen de permanente samenwerking en dit zowel op vlak van het

Parlements et à leur façon de travailler. Le problème semble être que les études parlementaires, à un moment, se sont écartées de leur sujet. Il serait souhaitable de trouver un moyen de regrouper et d'encourager *ce corps de recherche*.

L'intervenante est d'avis qu'il faudrait dire que là où le mémorandum parle des organisations internationales, la référence est faite aux fonctions de recherche et aux autres fonctions appuyant ces organisations. Quelles sont les relations réelles entre les organisations internationales et leurs États membres ?

Le mémorandum fait également référence à la relance du CERDP. Celui-ci continue en effet à fournir un réseau pour les différents services de documentation et de recherche des Parlements. Néanmoins, ses capacités ont été négligées ces dernières années. Si l'on adoptait une approche plus vigoureuse, le CERDP pourrait être le point central logique pour la prochaine phase de la révolution des techniques de l'information au sein des Parlements : l'application des techniques de gestion des connaissances afin de gérer le flux d'information entourant la législation européenne. L'Union inter-parlementaire a également été mentionnée d'une manière réfléchie : cette organisation collecte de larges quantités d'information de base auprès de ses membres.

Le paragraphe e) du mémorandum aborde la question liée aux *formes concrètes de la coopération au sein des Parlements*. Les propositions qui, toutes, concernent la technologie de l'information et les communications électroniques sont utiles, limitées dans leur portée et techniquement réalisables. Il convient de souligner que la proposition ne porte pas sur un échange formel des informations entre les Parlements. Nous savons combien cela est peu pratique. Par contre, il faudrait étudier les possibilités techniques d'accéder à l'information déjà produite et stockée par tous nos Parlements. Des projets de ce genre sont déjà discutés au sein des services de technologie informatique de plusieurs Parlements. Les vents du progrès technologique semblent souffler en notre faveur.

Les formes de coopération proposées sont en harmonie avec les objectifs et les procédures de travail de la conférence. En effet, le groupe de travail propose un renforcement des outils de la coopération inter-parlementaire simplement en décidant de coordonner le travail qui sera de toute façon fait par tout le monde.

10. Dans sa partie finale, le mémorandum cherche à décrire *les tâches de la conférence*. Cette partie doit être considérée comme une simple constatation exprimant les sentiments de la réunion. Les présidents qui participent donnent leur appui à la coopération continue aussi bien sur le plan du mémorandum que sur le plan de nom-

memorandum als op dat van de vele andere onderwerpen waarvoor men op een heel natuurlijke manier de krachten bundelt.

B. Bespreking

Talrijke sprekers geven uiting aan hun waardering voor de inzet en de visie waarvan voorzitter Luciano Violante blijkt gegeven als oprichter en drijvende kracht van de Werkgroep betreffende de kwaliteit van de wetgeving.

Voorzitter Hansen van de Deense Folketing wijst erop dat uit de ontwerpconclusies van de werkgroep blijkt dat er vooral nood is aan rechtstreeks toegankelijke informatie. De diverse Parlementen beschikken immers ieder over een aanzienlijke *know-how* en het zou zeer nuttig zijn mocht die in grotere mate kunnen worden gedeeld. Zelf is de spreker echter van oordeel dat dit niet zozeer moet gebeuren via grote databanken, maar veeleer door middel van intense persoonlijke contacten tussen leden en ambtenaren van de diverse Assemblees. Hij vermeldt in dat verband de samenwerking die momenteel reeds bestaat tussen de milieucmissies van diverse Europese Parlementen evenals die welke momenteel wordt uitgebouwd op het stuk van het transport, tussen de Parlementen van Duitsland, Finland, Frankrijk en Zweden. Vermeldenswaard is ook de intense samenwerking tussen de juridische diensten van de Parlementen van de Scandinavische landen. Hun voorbeeld verdient ongetwijfeld navolging op Europese schaal.

Mevrouw Van Der Hoeven, ondervoorzitter van de Nederlandse Tweede Kamer, onderstreept dat de Parlementen de wetten maken en er bijgevolg op aanspreekbaar horen te zijn. Daarbij dienen zij in het bijzonder aandacht te besteden aan drie aspecten : de consistentie van de wetgeving, haar effecten voor de burger en de transparantie van, respectievelijk de samenhang tussen de Europese en de nationale wetgeving.

In de mate dat er steeds meer Europese wetgeving met directe werking ontstaat, is het van het grootste belang dat de nationale Parlementen in een vroeger stadium worden betrokken bij de totstandkoming van de Europese normen. De spreekster wordt in dat standpunt bijgetreden door diverse andere parlementsvoorzitters.

Voor de Europese wetgeving die geen directe werking heeft, is het dan weer belangrijk dat er goede afspraken worden gemaakt om een maximale rechtszekerheid te waarborgen. In diezelfde context van rechtszekerheid zou men er overigens voor moeten zorgen dat de rechtzoekenden sneller een uitspraak krijgen in Straatsburg en in Luxemburg.

De heer De Decker, voorzitter van de Belgische Senaat, onderstreept dat in negen van de vijftien lidstaten van de Europese Unie volgens het bicameraal parlemen-

breux autres sujets qui font l'objet d'une coopération toute naturelle.

B. Discussion

De nombreux intervenants louent l'engagement et la clairvoyance dont a fait preuve le président, M. Luciano Violante, en tant que créateur et animateur du groupe de travail sur la qualité de la législation.

M. Hansen, président du Folketinget danois, fait observer qu'il ressort du projet de conclusions du groupe de travail que ce qu'il faut surtout, c'est une information accessible directement. Les divers Parlements disposent en effet chacun d'un *know-how* considérable et il serait très utile qu'il puisse être partagé dans une plus large mesure. L'intervenant estime toutefois, quant à lui, que cet échange d'informations ne doit pas s'effectuer au moyen de grandes banques de données, mais plutôt à travers des contacts personnels fréquents entre membres et fonctionnaires des diverses assemblées. Il mentionne, à cet égard, la collaboration qui existe déjà actuellement entre les commissions de l'Environnement des différents Parlements européens, ainsi que celle qui se développe actuellement dans le domaine du transport entre les Parlements allemand, finlandais, français et suédois. Il convient également de mentionner la collaboration intense qui existe entre les services juridiques des Parlements des pays scandinaves. Leur exemple mérite sans conteste de faire école à l'échelle européenne.

Mme Van Der Hoeven, vice-présidente de la Deuxième Chambre néerlandaise, souligne que les Parlements font les lois et doivent, par conséquent, en répondre. Ils doivent, à cet égard, attacher une attention particulière à trois aspects : la consistance de la législation, son incidence au niveau du citoyen et la transparence et la cohérence entre la législation européenne et la législation nationale.

Dans la mesure où on élabore de plus en plus une législation européenne applicable directement en droit interne, il est essentiel que les Parlements nationaux soient associés plus tôt à l'élaboration des normes européennes. Plusieurs autres présidents de Parlement souscrivent aux propos de l'intervenante.

En ce qui concerne la législation européenne qui n'est pas directement applicable, il est en revanche important que l'on se mette bien d'accord pour garantir une sécurité juridique maximale. À cet égard, on devrait faire en sorte que les justiciables obtiennent plus rapidement une décision des cours de Strasbourg et de Luxembourg.

M. De Decker, président du Sénat de Belgique, souligne que neuf des quinze États membres de l'Union européenne sont dotés d'un Parlement bicaméral. Il y a, parmi

tair stelsel wordt gewerkt. Onder die negen Staten zijn er grote maar ook kleine Staten, federale maar ook unitaire Staten, parlementaire monarchieën maar ook republieken. De ondervinding toont aan dat het bicameralisme niet alleen soepel en doeltreffend is gebleven, maar ook dat het bij het begin van dit nieuwe millennium opnieuw meer aandacht krijgt. Het bewijs daarvan is dat steeds meer landen de bicamerale formule aankleven.

In maart jongstleden werd in de Franse Senaat een colloquium georganiseerd; op dat *Forum des Sénats du monde* werd naar verklaringen voor die ontwikkeling gezocht. De heropleving van het bicameralisme was immers geen evidentie. Er kwam wel eens kritiek op dat stelsel. Het feit dat alle teksten systematisch twee keer moeten worden behandeld, werd steeds vaker als tijdverlies en middelenverspilling aangevoeld; die bedenking is typisch voor deze tijd, waarin alle menselijke activiteiten worden ingeschat op productiviteit en snelheid.

Er zijn tal van redenen voor die heropleving van het bicameralisme. Cruciaal daarbij is de opvatting dat het bicameralisme zeker nuttig is omdat de wetgeving er door die werkwijze kwalitatief beter op wordt. Er kan grondiger op dat aspect worden ingegaan, aan de hand van de recente Belgische evolutie.

België werkt al sinds zijn onafhankelijkheid met een bicameraal stelsel, waarbij de Kamer van volksvertegenwoordigers en de Senaat op voet van gelijkheid stonden. Toen België in 1993 tot een federale Staat is omgevormd, werden de bevoegdheden van het Parlement herschikt. De twee krachtlijnen van die hervorming zijn de vertegenwoordiging van de deelgebieden in de Senaat en de omvorming van diezelfde Senaat tot een reflectiekamer voor de wetgevende procedure.

In het verlengde daarvan moet de Belgische Senaat toezien op de kwaliteit van de wetten, onderzoek verrichten naar de belangrijke vraagstukken van openbaar belang en de wetgevende werkzaamheid onder de loep nemen. De Senaat kan ingevolge die aparte plaats binnen het Belgische institutionele bestel, zijn taak als wetgever in een ruimer geheel inpassen : alvorens een wet tot stand komt, kan de Senaat vooraf een analyse uitvoeren; die assemblee kan achteraf ook toezien op de tenuitvoerlegging van de wet.

De Senaat richt de eigen wetgevende activiteiten vooral op de bespreking van de wetgevende teksten die niet langer kunnen worden afgehandeld in de kamercommissies, waar andere knelpunten de agenda beheersen. Een typisch voorbeeld is het delicate vraagstuk van de bio-ethiek : hoe valt de ontwikkeling van wetenschap en techniek te combineren met de menselijke waardigheid en de democratische principes ? Andere interessepunten zijn euthanasie, mensenhandel, armoede en sociale uitsluiting.

Voorts streeft de Belgische Senaat ernaar onderzoek te verrichten naar de belangrijke vraagstukken van openbaar belang. De sociale interacties zijn uitermate com-

ces neuf États, de grands États et de petits États, des États fédéraux et des États unitaires, des monarchies parlementaires et des républiques. Il s'avère non seulement que la formule bicamérale a conservé sa souplesse et son efficacité, mais aussi qu'elle connaît un regain de fortune à l'aube du nouveau millénaire. À preuve, le fait qu'un nombre croissant de pays se dotent d'un système bicaméral.

Au mois de mars, le Sénat français a organisé un Forum des Sénats du monde au cours duquel on s'est demandé ce qui pourrait expliquer cette évolution. En effet, la renaissance du système bicaméral n'était pas une chose évidente. Le système bicaméral n'a pas été à l'abri de toute critique. La double lecture systématique de l'ensemble des textes était de plus en plus ressentie comme une perte de temps et de moyens. C'est une critique typique de nos jours où toute activité humaine est mesurée en termes de productivité et de rapidité.

Les causes de cette vitalité nouvelle du bicamérisme sont multiples. Un élément fondamental est la conviction que le bicamérisme apparaît comme un gage d'efficacité par sa fonction d'amélioration de la production législative. Cet aspect mérite d'être développé plus en détail en partant de l'expérience belge récente.

Depuis sa création, la Belgique a connu un système bicaméral, la Chambre des représentants et le Sénat se trouvant sur un pied d'égalité. La transformation de l'État belge en un État fédéral a entraîné en 1993 une redéfinition des attributions du Parlement. Les deux lignes directrices de cette réforme sont, d'une part, la représentation des entités fédérées au sein du Sénat, et, d'autre part, la transformation de ce même Sénat en une chambre de réflexion pour la procédure législative.

Dans cet ordre d'idées, le Sénat de Belgique est appelé à veiller à la qualité des lois, à enquêter sur les grandes questions d'intérêt public, à évaluer l'efficacité de la législation. Sa place originale dans les institutions belges permet au Sénat d'englober ses fonctions de législateur dans une vision plus large. En amont de la loi par une réflexion prospective, et en aval par le contrôle de son application.

Le Sénat focalise son activité législative en grande partie sur l'examen de textes législatifs qui ne parviennent plus à passer le cap des commissions de la Chambre encombrées par d'autres problèmes. L'exemple typique est le délicat problème de la bioéthique : comment concilier le développement des sciences et des techniques, la dignité de l'homme et les principes de la démocratie ? Mais il y a d'autres exemples : l'euthanasie, la traite des êtres humains, la pauvreté, l'exclusion sociale.

S'ajoute à cela l'ambition du Sénat de Belgique d'enquêter sur les grandes questions d'intérêt public. Du fait de l'extrême complexité de la réalité sociale, il est de

plex geworden, waardoor het met de dag moeilijker wordt om eenduidige oplossingen aan te reiken voor maatschappelijke vraagstukken. Pijnpunten als vergrijzing, werkloosheid, georganiseerde criminaliteit en Europese integratie kunnen niet met de natte vinger of intuïtief worden aangepakt. Doorgaans voorziet de wetgever terzake in al te symptoomgerichte oplossingen. Dergelijke vraagstukken vereisen een alomvattende en doordachte aanpak, onderbouwd met objectieve feiten en in overleg met de betrokken maatschappelijke segmenten.

De Belgische Senaat wil ook bijzondere aandacht besteden aan de kwaliteit van de wetgeving, een ander onderdeel van zijn taak als reflectiekamer.

Jean Portalis schreef ooit : « *La loi ordonne, permet ou interdit.* ». Hoeveel van onze wetten zouden evenwel nog aan die eenvoudige omschrijving beantwoorden ? Wetten worden vaak op een drafje opgesteld, hetgeen de redactionele kwaliteit ervan zeker niet ten goede komt. Soms is de onderlinge samenhang van wetten ver te zoeken, als ze al niet met elkaar in tegenspraak zijn. Bepaalde wetten worden onophoudelijk bijgesteld; de stabiliteit wordt niet langer verzekerd. Volgens Francis Bacon is zekerheid het eerste waardoor de wet zich onderscheidt. Die uiting van gezond verstand is al te vaak vreemd aan wie wetten redigeert.

Bovendien heeft de wetgever steeds minder een discretionaire bevoegdheid. In onze samenleving bestaat er een algemene en in se gezonde trend om iedereen die enige macht uitoefent, verantwoording te doen afleggen; zulks brengt mee dat administratie, rechterlijke macht en wetgevende macht worden geresponsabiliseerd. De wet is niet langer onaantastbaar. In België kwam die trend concreet tot uiting met de oprichting van het Arbitragehof (dat wetten ongedaan kan maken), maar ook in de vragen van de publieke opinie. Wil de werkwijze van de wetgever niet worden betwist, dan behoort die geleidelijk rationeler en methodischer te verlopen.

Een gedegen wetgeving wordt evenwel niet langer afgemeten aan de redactionele kwaliteiten ervan (de formeel-legistische kant), noch aan de gebruikelijke vereisten van rechtszekerheid en gelijkheid. Er wordt van de wetgever verwacht dat hij duidelijk bepaalt wat de doelstellingen van zijn optreden zijn en dat hij ingaat op de gevolgen van de tenuitvoerlegging van de wetten.

Voorts zou ook werk kunnen worden gemaakt van een inventarisatie en een coördinatie van de veelvuldige informatie die (direct of indirect) voortkomt uit de parlementaire activiteiten aangaande de manier waarop wetten worden toegepast en de gevolgen die ze hebben; terzake denken we aan wat kan worden opgemaakt uit de interpellaties en parlementaire vragen, uit de activiteiten in de onderzoekscommissies en uit de veelvuldige rapporten die op geregelde tijdstippen aan het Parlement moeten worden bezorgd. Naast die gegevens wordt ook veel informatie ingewonnen door onderzoekers of instellingen. Een en ander toont aan dat de wet-

plus en plus difficile d'apporter une réponse simple aux problèmes de société. Le vieillissement des populations, le chômage, la criminalité organisée, l'intégration européenne sont autant de questions que l'on ne peut pas traiter sur des impressions vagues ou des intuitions. Les réponses que le législateur apporte d'ordinaire à ces questions sont à cet égard trop symptomatiques. Pareils problèmes demandent une approche globale, bien réfléchie, étayée par des faits objectifs et par une concertation avec les groupes concernés.

Le Sénat belge a estimé devoir accorder aussi, dans son rôle de chambre de réflexion, une attention particulière à la qualité de la législation.

« La loi ordonne, permet ou interdit. », a écrit Jean Portalis. Combien de nos lois répondraient encore à cette sobre définition ? Les lois sont souvent rédigées dans la hâte et leur qualité rédactionnelle en souffre. Elles se combinent parfois difficilement entre elles, quand elles ne se contredisent pas. Certaines législations sont modifiées continuellement. La stabilité n'est plus garantie. Francis Bacon a écrit que « la certitude est la première dignité de la loi ». Cette vérité de bon sens échappe trop souvent à tous ceux qui président à la confection des lois.

S'ajoute à cela que le législateur jouit de moins en moins d'un pouvoir discrétionnaire. Il existe dans la société une tendance générale et saine à demander des comptes à tout qui exerce un pouvoir quelconque. D'où la responsabilité de l'administration, du pouvoir judiciaire et du pouvoir législatif. Ce mouvement de désacralisation de la loi s'est manifesté concrètement en Belgique par la création d'une Cour d'arbitrage, qui dispose du pouvoir d'annulation des lois, mais également par les demandes de l'opinion publique. L'activité du législateur doit se plier progressivement à un minimum de rationalité et de méthode, au risque d'être contestée.

On ne définit cependant plus une bonne législation au seul regard de sa qualité rédactionnelle — la légistique formelle — ou des exigences classiques de sécurité juridique et d'égalité. On attend du législateur qu'il définisse clairement les objectifs de son intervention et qu'il analyse les effets de l'application des lois.

En plus on pourrait s'efforcer d'inventorier et de coordonner les multiples informations sur les conditions d'application et les effets de la loi que produit déjà, directement ou indirectement, l'activité parlementaire : les enseignements qu'il est possible de déduire des interpellations et questions parlementaires, des activités déployées par les commissions d'enquête, les renseignements contenus dans les très nombreux rapports qui doivent être régulièrement remis au Parlement. À côté de ces données, il existe également de multiples informations recueillies à l'initiative de chercheurs ou d'institutions. Le législateur dispose dès lors déjà d'une base

gever nu al over waardevolle informatie beschikt; die informatie is echter niet geordend, waardoor ze nog onvoldoende wordt aangewend.

Precies daarom heeft de Belgische Senaat beslist, in het raam van zijn taak als reflectiekamer, over te gaan tot de oprichting van een dienst die de ontworpen en de bestaande wetgeving moet evalueren aan de hand van de zopas geschetste criteria.

Die doorgedreven rationele aanpak kan ingang vinden in het hele wetgevende traject, maar kan alleen op het informatieve gedeelte slaan, aangezien de beleids mensen verantwoordelijk blijven voor de besluitvorming.

Alvorens de Belgische Senaat de taak op zich heeft genomen de wetten te evalueren, was er overleg met de andere spelers in het overheidsveld voor welke de kwaliteit van de wetgeving repercussies heeft; het gaat met name om de Kamer van volksvertegenwoordigers en de regering, maar ook de hoge rechtscollèges, die het beste geplaatst zijn om de gebreken van de vigerende wetgeving op te merken.

Aan de hand van die evaluatie zou de Belgische Senaat bij machte moeten zijn de wetgeving te vereenvoudigen. Vond niet een van de romanpersonages van Kafka het een ware hel te worden geregeerd door wetten die men niet kent ?

De wetgeving evalueren is immers meer dan alleen maar een uitdaging, ook de democratie zelf is in het geding.

Mevrouw Palacio Vallelersundi, voorzitter van de Juridische commissie van het Europees Parlement, stelt een amendement voor op punt c) van het ontwerp van Memorandum. Dat amendement strekt ertoe punt c) te vervangen door wat volgt :

« De nationale Parlementen steunen de acties van de communautaire instellingen die erop gericht zijn de communautaire wetgeving duidelijker, eenvoudiger en toegankelijker te maken alsmede gemakkelijker in te passen in de wetgeving van elke lidstaat. De conferentie neemt in dat opzicht met voldoening akte van de conclusie van 22 december 1998 van het interinstitutioneel akkoord tussen het Europees Parlement, de Raad en de Commissie betreffende de gemeenschappelijke richtsnoeren voor de redactionele kwaliteit van de communautaire wetgeving, alsmede van de praktische leidraad die met toepassing van dat akkoord is opgesteld met het oog op een betere redactie van de wetgevende teksten in de communautaire instellingen. De conferentie van voorzitters is tevens verheugd dat het Europees Parlement er zich, overeenkomstig artikel 55 van zijn reglement, toe verbonden heeft de nationale Parlementen geregeld in te lichten over zijn activiteiten en hun elke andere maatregel voor te stellen die bedoeld is om de contacten met de nationale Parlementen te vergemakkelijken.

In dat verband bestaat een van de taken van de conferentie van voorzitters erin samenwerkingsvormen tus-

de données précieuse qui n'est cependant pas suffisamment utilisée car elle est désordonnée.

C'est pourquoi, dans le cadre de son rôle de chambre de réflexion, le Sénat belge a décidé de se doter d'un service d'évaluation de la législation en projet et de la législation existante à la lumière des exigences que j'ai mentionnées.

Cette intensification de la rationalité peut trouver à s'intégrer tout au long du processus législatif. Elle ne porte cependant que sur la partie informative de celui-ci, laissant aux politiques la partie décisionnelle.

En plus avant de se charger de l'évaluation des lois, le Sénat s'est concerté avec les autres acteurs de la vie publique concernés par la qualité de la législation, c'est-à-dire la Chambre des représentants et le gouvernement, mais aussi les cours supérieures, qui sont les mieux placées pour déceler les défaillances de la législation existante.

Ce travail d'évaluation devrait permettre au Sénat de Belgique de simplifier le paysage législatif et d'infirmar cette exclamation insupportable de l'un des personnages de Kafka : « Quel supplice que d'être gouverné par des lois que l'on ne connaît pas. ».

Il s'agit là, en effet, non seulement d'un défi de l'évaluation législative, mais aussi de la démocratie.

Mme Palacio Vallelersundi, présidente de la commission juridique du Parlement européen, présente un amendement au point c) du projet de memorandum. Cet amendement vise à remplacer le point c) par ce qui suit :

« Les Parlements nationaux soutiennent l'action des institutions communautaires visant à rendre la législation communautaire plus claire, plus simple et plus accessible, ainsi que plus facile à s'intégrer dans la législation de chaque État membre. À cet égard, la conférence prend acte avec satisfaction de la conclusion, en date du 22 décembre 1998, de l'accord interinstitutionnel entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission sur les orientations communes relatives à la qualité rédactionnelle de la législation communautaire, ainsi que du Guide pratique établi en exécution de cet accord afin d'assurer une meilleure rédaction des textes législatifs au sein des institutions communautaires. La conférence des présidents se félicite également de l'engagement pris par le Parlement européen, conformément à l'article 55 de son règlement, de tenir les Parlements nationaux des États membres régulièrement informés de ses activités ainsi que de proposer à ces derniers toute autre mesure destinée à faciliter les contacts avec les Parlements nationaux.

Dans cette perspective, la conférence des présidents assure donc, parmi ses tâches, celle de proposer des

sen de Parlementen voor te stellen die in eerste instantie zouden kunnen worden voorgelegd aan de conferentie van de commissies gespecialiseerd in communautaire aangelegenheden (COSAC), zodat die in die zin aan de betrokken communautaire instellingen een bijdrage kan richten. De inhoud van dat initiatief kan de volgende zijn :

1. Vraag om de protocollen die zijn gevoegd bij het Verdrag van Amsterdam over de rol van de nationale Parlementen ten uitvoer te leggen en naderhand te ontwikkelen. Het zou ook nuttig zijn een dergelijke vraag in de eerste plaats te richten aan de intergouvernementele conferentie.

2. Verzoek om principes en methodes vast te stellen ter bepaling van communautaire normen die een aangepaste Parlementaire controle waarborgen, overeenkomstig de beste praktijken die gelden in de verschillende lidstaten.

3. Steun aan de initiatieven die gericht zijn op de reorganisatie, de vereenvoudiging en de codificatie van de communautaire wetgeving.

4. Verzoek om de inzonderheid in de artikelen 207, § 3, en 255 van het EEG-Verdrag vastgestelde beginselen inzake transparantie en toegang van het publiek tot de documenten van de communautaire instellingen onverkort toe te passen. ».

Voorzitter Violante wijst op de voorbeeldige samenwerking tussen de werkgroep enerzijds en de OESO en het Europees Instituut van Firenze anderzijds. Ook de gevolgde werkmethode — een informele werkgroep bestaande uit parlementsvoorzitters en gespecialiseerde ambtenaren — verdient navolging.

Volgens hem zijn de twee hoofdproblemen met betrekking tot de kwaliteit van de wetgeving :

1° de complexiteit van die wetgeving, die een afspiegeling is van de complexiteit van onze samenleving en van ons veranderend wereldbeeld;

2° en het feit dat men niet van een kwaliteitsvolle wetgeving kan spreken zonder kwaliteitsvolle rechtsorde in het algemeen; de kwaliteit van de wetgeving ligt met andere woorden niet alleen in de handen van het Parlement, maar ook in die van het bestuur, het gerecht enz.

Voorzitter Violante wijst erop dat het wellicht nuttig ware, te komen tot een vorm van versterkte samenwerking op het stuk van de verbetering en de vereenvoudiging van de wetgeving. Ook de uitwisseling van informatie via de CERDP verdient te worden versterkt.

Hij wijst erop dat het memorandum geen bindende tekst is, maar het resultaat van een lange reflectie in de werkgroep. Hij is er dan ook geen voorstander van de tekst van het memorandum te amenderen in de zin voorgesteld door het Europees Parlement. De tekst van het Europees Parlement kan wel ter info worden toegevoegd aan het memorandum.

formes de coopération entre les Parlements que l'on pourrait soumettre en premier lieu à l'attention de la conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires, dénommée « COSAC », dans la perspective que celle-ci puisse adresser une contribution dans ce sens aux institutions communautaires concernées. Cette initiative peut prendre la forme suivante :

1. Demande de mise en œuvre et développement ultérieur des protocoles annexés au Traité d'Amsterdam sur le rôle des Parlements nationaux. Une telle demande pourrait être utilement adressée en premier lieu à la conférence intergouvernementale.

2. Requête d'établir des principes et méthodes pour la formation des normes communautaires assurant le contrôle parlementaire approprié, conformément aux meilleures pratiques en vigueur dans les différents États membres.

3. Soutien aux initiatives de réorganisation, de simplification et de codification de la législation communautaire.

4. Requête d'une pleine mise en œuvre des principes en matière de transparence et d'accès du public aux documents des institutions communautaires, tels qu'établis en particulier aux articles 207, § 3, et 255 du traité CE. ».

Le président Violante souligne que la collaboration entre le groupe de travail, d'une part, et l'OCDE et l'Institut européen de Florence, d'autre part, est exemplaire. La méthode de travail adoptée — un groupe de travail informel composé de présidents de Parlement et de fonctionnaires spécialisés — constitue également un exemple à suivre.

Il estime que les deux problèmes principaux, en ce qui concerne la qualité de la législation, sont les suivants :

1° la complexité de cette législation, qui reflète la complexité de notre société et l'évolution de nos mentalités;

2° et le fait qu'il n'y a pas de législation de qualité sans un ordre juridique de qualité en général; en d'autres termes, la qualité de la législation ne dépend pas seulement du Parlement, mais également de l'administration, de la justice, etc.

Le président Violante fait observer qu'il serait peut-être utile d'établir une espèce de coopération renforcée en ce qui concerne l'amélioration et la simplification de la législation. Il conviendrait également d'accroître les échanges d'information par le biais du CERDP.

Il fait observer que le memorandum n'est pas un texte contraignant, mais le résultat d'une longue réflexion menée au sein du groupe de travail. Il estime dès lors qu'il serait inopportun d'amender le texte du memorandum dans le sens proposé par le Parlement européen. Le texte du Parlement européen pourrait cependant être joint au memorandum à titre d'information.

De rapporteur van de werkgroep, Mevrouw Uosukainen, sluit zich aan bij die suggestie.

De conferentie is het eens met het voorstel van de voorzitter en keurt de tekst van het memorandum goed. Het amendement van het Europees Parlement zal er als bijlage aan worden toegevoegd.

VI. — DRAAGWIJDTE, DOELSTELLINGEN EN REGELS VAN DE CONFERENTIE VAN DE VOORZITTERS

A. Verslag van de heer De Almeida Santos, voorzitter van de Portugese *Assembleia da Republica*, over de richtsnoeren voor de conferentie van de voorzitters van de Parlementen van de Europese Unie

De heer De Almeida Santos verklaart dat in de conclusies van het voorzitterschap van Lissabon is overeengekomen het debat over wat toen het *Reglement van de conferentie* werd genoemd voort te zetten. Daarbij zijn bij consensus de volgende algemene beginselen aangenomen :

— De voorzitters van de nationale Parlementen van de lidstaten van de Europese Unie en van het Europees Parlement maken deel uit van de conferentie en nemen er op voet van gelijkheid deel aan.

— De leden hebben echter verschillende mandaten, overeenkomstig de bepalingen van hun respectieve grondwetten of, wat het Europees Parlement betreft, de geconsolideerde verdragen.

— De voorzitters van de Parlementen van de landen die kandidaat zijn om toe treden tot de Europese Unie kunnen worden uitgenodigd als waarnemers.

— Het voorzitterschap van de conferentie wordt waargenomen door de voorzitter(s) van het gastparlement, dat belast is met de organisatie.

— Het voorzitterschap stelt onder zijn verantwoordelijkheid een samenvatting op van de werkzaamheden van de conferentie. Die samenvatting zal aan de deelnemers worden bezorgd. Het voorzitterschap en de respectieve parlementsvoorzitters kunnen externe verklaringen afleggen over de standpunten van de conferentie, zonder dat zulks voor die laatste bindend is.

— De conferentie kan bij consensus werkgroepen oprichten.

— De secretarissen-generaal van de Parlementen die lid zijn, mogen hun respectieve voorzitters vergezellen op de conferentie. Ze mogen afzonderlijk vergaderen, zowel om de agenda van de conferentie voor te bereiden als om overleg te plegen.

— De conferentie heeft jaarlijks plaats op uitnodiging van een van haar leden.

Het Italiaanse voorzitterschap heeft overeenkomstig de voormelde programmapunten een eerste ontwerp op-

La rapporteuse du groupe de travail, Mme Uosukainen, se rallie à cette suggestion.

La conférence souscrit à la proposition du président et approuve le texte du mémorandum. L'amendement du Parlement européen y sera annexé.

VI. — PORTÉE, OBJECTIFS ET RÈGLES DE LA CONFÉRENCE DES PRÉSIDENTS

A. Rapport de M. De Almeida Santos, président de l'*Assembleia da Republica* portugaise, sur les principes directeurs de la conférence des présidents des Parlements de l'Union européenne

M. De Almeida Santos explique que dans les conclusions de la présidence de Lisbonne, il a été convenu de poursuivre le débat en ce qui concerne ce que l'on a alors appelé *Règlement de la conférence* ont été adoptés par consensus les principes généraux suivants :

— La conférence intègre les présidents des Parlements nationaux des États membres de l'UE et du Parlement européen, qui y participent dans des conditions de parité.

— Toutefois, les participants ont des mandats différents, conformément à ce qui est établi dans leurs constitutions respectives ou, dans le cas du Parlement européen, dans les Traités consolidés.

— Les présidents des Parlements des pays candidats à l'adhésion à l'UE peuvent être invités avec le statut d'observateurs.

— La présidence de la conférence est assurée par le président ou les présidents du Parlement hôte, lequel est responsable à l'organisation.

— La présidence prépare — sous sa responsabilité — un résumé des travaux de la conférence, qui sera distribué aux participants, la présidence et les présidents restants pouvant faire des déclarations externes sur les positions adoptées à la conférence, sans que cela engage cette dernière.

— Par consensus, la conférence peut créer des groupes de travail.

— Les secrétaires généraux des Parlements membres peuvent accompagner leurs présidents respectifs à la conférence; ils peuvent se réunir séparément, aussi bien pour préparer l'ordre du jour de la conférence que pour se consulter mutuellement.

— La conférence a lieu annuellement sur invitation de l'un de ses membres.

Conformément aux lignes programmatiques énoncées ci-avant, la présidence italienne a préparé un premier

gesteld, dat vooraf in Straatsburg werd besproken tijdens een beperkte vergadering van de voorzitters van de Portugese en Zweedse Parlementen en van het Europees Parlement, en dat vervolgens aan alle leden van de conferentie werd bezorgd.

De aspecten die volgens de deelnemers niet passen in het kader waarover een consensus werd bereikt in Lissabon werden geëvalueerd en geanalyseerd in juni tijdens de vergadering van de secretarissen-generaal in Rome. Het ging om kwesties zoals de administratieve ondersteuning van de Troïka (waarvan het Europees Parlement nog deel uitmaakte), de waarnemers en de genodigden (van wie de aanwezigheid op de conferentie, overeenkomstig de Conclusies van Lissabon, zou afhangen van de overeenstemming tussen de leden van de conferentie), de ontwerpagenda (waarover het ontwerp geen enkele verwijzing bevatte met betrekking tot de institutionalisering van de vergadering van de secretarissen-generaal) en de eenparigheid als regel voor het nemen van beslissingen of het goedkeuren van conclusies (terwijl de eenparigheid als een passender besluitvormingsmethode werd aangezien en tot dan de gebruikte procedure was geweest).

Gelet op de opmerkingen werd beslist dat alle voorzitters die dat wensten voorstellen tot wijziging van het ontwerp zouden kunnen indienen.

Er zijn verscheidene en belangrijke bijdragen ingekomen, namelijk :

Het Finse Parlement heeft gewezen op de grondwettelijke aspecten die moeten worden gevrijwaard en heeft zijn steun betuigd aan de opmerkingen van het Deense Parlement.

Het Deense Parlement heeft voorstellen gedaan over de artikelen 4°, 5°, 6°, 7°, 8°, 9° en 10°, overeenkomstig de zorgpunten die tijdens de vergadering van de secretarissen-generaal te Rome zijn verwoord.

Het Zweedse Parlement heeft ook een ontwerp tekst ingediend die beantwoordt aan de reeds geformuleerde vraagstukken.

Het Griekse Parlement heeft voorstellen ingediend met betrekking tot de artikelen 1°, 2°, 5°, 6°, 8°, 10° en 11° van het oorspronkelijke ontwerp.

Het Ierse Parlement heeft te kennen gegeven dat het de voorstellen van het Deense Parlement steunt en heeft tevens wijzigingen voorgesteld aan de artikelen 9° en 10°.

Het Luxemburgse Parlement heeft voorgesteld dat het Reglement zou verwijzen naar de « leidende beginzelen » en heeft wijzigingen voorgesteld aan de artikelen 6° en 10°.

De Spaanse Senaat heeft voorstellen ingediend betreffende de artikelen 1°, 3°, 5°, 6° en 10° van het ontwerp.

Het Britse Lagerhuis heeft een andere tekst voorgesteld waarin de opmerkingen die werden geopperd tij-

projet, préalablement discuté en réunion restreinte à Strasbourg par les présidents des Parlements portugais et suédois et du Parlement européen, et distribué par la suite à tous les membres de la conférence.

En juin dernier, lors de la réunion des secrétaires généraux qui a eu lieu à Rome, ont été évalués et analysés les aspects considérés par les participants comme sortant du cadre consensuel atteint à Lisbonne. Il s'agissait de questions comme l'encadrement de la Troïka (à laquelle s'ajoutait toujours le Parlement européen); les observateurs et les invités (dont la présence à la conférence dépendrait, en conformité avec les conclusions de Lisbonne, du consensus entre les membres de la conférence); le projet d'ordre du jour (à propos duquel le projet n'incluait aucune référence à l'institutionnalisation de la réunion des secrétaires généraux); et, enfin, l'unanimité en tant que règle pour la prise de décisions ou pour l'adoption de conclusions (alors que le consensus se profilait comme une méthode de décision plus appropriée et avait été jusqu'alors la procédure adoptée).

Face à l'ensemble des observations produites, il a alors été décidé que tous les présidents qui le souhaiteraient pourraient présenter des propositions de modification du projet.

Plusieurs et importantes contributions ont été reçues. Ainsi :

Le Parlement de la Finlande a souligné les aspects de nature constitutionnelle qui doivent être sauvegardés, et a manifesté son soutien aux observations présentées par le Parlement danois.

Le Parlement du Danemark a présenté des suggestions concernant les articles 4°, 5°, 6°, 7°, 8°, 9° et 10°, conformément aux préoccupations manifestées lors de la réunion des secrétaires généraux à Rome.

Le Parlement de la Suède a présenté également un projet de texte réécrit conformément aux questions déjà formulées.

Le Parlement de la Grèce a présenté des propositions concernant les articles 1°, 2°, 5°, 6°, 8°, 10° et 11° du projet initial.

Le Parlement de l'Irlande, en plus d'avoir manifesté son soutien aux propositions du Parlement danois, a encore suggéré des modifications aux articles 9° et 10°.

Le Parlement du Luxembourg a suggéré que le Règlement fasse référence à des « principes directeurs », et a proposé des modifications aux articles 6° et 10°.

Le Sénat d'Espagne a présenté des propositions concernant les articles 1°, 3°, 5°, 6° et 10° du projet.

La Chambre des Communes du Royaume-Uni a présenté un texte alternatif dans lequel ont été intégrées

dens de vergadering van de secretarissen-generaal in Rome zijn verwerkt.

Het Britse Hogerhuis heeft zijn instemming betuigd met de voorstellen van het *Lagerhuis*.

De Franse Assemblée nationale heeft te kennen gegeven dat ze het eens was op het stuk van de problemen die te berde zijn gebracht door de secretaris-generaal van de Assemblée van de Portugese Republiek tijdens de vergadering van juni te Rome.

De voorzitter van het Europees Parlement heeft aangegeven dat ze instemde met de voorstellen van de secretaris-generaal van het Europees Parlement en heeft de nadruk gelegd op het behoud van het principe van de eenparigheid en op het belang van het voorafgaand optreden van de secretarissen-generaal.

Rekening houdend met de bijdragen heeft het voorzitterschap een nieuwe tekst opgesteld waarin alle voorstellen waarover eenparigheid zou kunnen bestaan, zijn opgenomen.

Die tekst, met als opschrift « Richtsnoeren voor de conferentie van de voorzitters van de Parlementen van de Europese Unie », bevat 10 artikelen (zie bijlage 5).

Samenvattend volgen hierna de luidens de aan de conferentie voorgelegde tekst gemaakte keuzes) :

a) *In verband met het opschrift* : ter vervanging van de oorspronkelijke versie « *regels voor de werking van de conferentie van de voorzitters van de Parlementen van de Europese Unie* », heeft men de voorkeur gegeven aan het opschrift « *richtsnoer voor de conferentie van de voorzitters van de Parlementen van de Europese Unie* », dat algemener klinkt en inhoudelijk nauwer bij het kwestieuze normenkader aansluit.

b) In het voorstel is niet langer sprake van een (alleen in de voorbereidende fase zinvolle) *troïka*.

c) *Besluitvormingsprocedure* : er wordt niet langer naar *unanimiteit* wel naar *consensus* verwezen. Het nieuwe artikel 1, nummer 4, vervangt het vroegere artikel 10.

d) Nog in artikel 1 is men ervan uitgegaan dat het beter was om, in plaats van te refereren aan de eerbied voor de autonomie en voor de grondwettelijke status van *iedere Parlementaire Assemblee* en van *iedere voorzitter*, uitsluitend te verwijzen naar *iedere voorzitter*.

e) Nog steeds in artikel 1 werd een nieuw nummer 3 ingevoegd, dat preciseert dat « de voorzitters zich kunnen laten vervangen door een ondervoorzitter van hun Kamer ». Die nieuwe regel heeft een dubbele doelstelling : uitdrukkelijk in de vervangingsmogelijkheid voorzien en die tot de ondervoorzitters beperken.

f) In artikel 3, nummer 1, heeft men het verkieslijk geacht te preciseren dat de uitnodiging tot de jaarlijkse vergadering uitgaat van « *de voorzitter of de voorzitters van het gastparlement* ». De vroegere versie was al te onnauwkeurig en kon tot elkaar overlappende uitnodigingen aanleiding geven.

les observations faites lors de la réunion des secrétaires généraux à Rome.

La Chambre des Lords a souscrit aux propositions de la Chambre des Communes.

L'Assemblée nationale de la France a transmis son accord pour ce qui concerne les problèmes énoncés par la secrétaire générale de l'Assemblée de la République portugaise lors de la réunion de juin à Rome.

La présidente du Parlement européen a manifesté son adhésion aux propositions faites par le secrétaire général du Parlement européen, en insistant sur le maintien du principe du consensus et sur l'importance de l'intervention préalable des secrétaires généraux.

Face aux contributions reçues, la présidence a élaboré un nouveau texte, intégrant la totalité des propositions susceptibles de faire l'objet du consensus.

Ce texte est intitulé « Principes directeurs de la conférence des présidents des Parlements de l'Union européenne » et comprend 10 articles (voir annexe 5).

En synthèse, les options consacrées dans le texte qui est soumis à cette conférence sont les suivantes :

a) *En ce qui concerne le titre* : à la désignation initiale — « *règles pour le fonctionnement de la conférence des présidents des Parlements de l'Union européenne* » a été préférée la désignation, plus générique et plus en harmonie avec la nature des normes en cause, de « *principes directeurs de la conférence des présidents des Parlements de l'Union européenne* ».

b) Dans la proposition, il n'est plus fait référence à la *Troïka* (cette mention ne se justifiait que lors de la phase préparatoire).

c) *Forme de délibération* : la référence à l'*unanimité* a été remplacée par celle au *consensus*. L'article 10 devient le nouveau n° 4 de l'article 1^{er}.

d) Également à l'article 1^{er}, il a été considéré qu'au lieu de se référer au respect de l'autonomie et de la position constitutionnelle *de chaque assemblée parlementaire* et de chaque président il convenait de faire uniquement référence à *chaque président*.

e) Toujours à l'article 1^{er}, a été rajouté un nouveau n° 3, précisant que « les présidents peuvent être remplacés par un vice-président de leur Chambre ». Cette nouvelle règle a une double portée : permettre expressément le remplacement et le limiter aux vice-présidents.

f) Au n° 1 de l'article 3, il a été jugé préférable de préciser que celui qui invite à la réunion annuelle « *c'est le président ou ce sont les présidents du Parlement d'accueil* ». L'expression antérieure était trop imprécise et pouvait provoquer des invitations superposées.

g) Voorgesteld wordt artikel 5, nummer 2 te schrappen, omdat het raadplegen van de vorige en de volgende voorzitter inherent is aan de meer algemene bepaling van het n° 1.

h) In artikel 5, nummer 1 wordt de raadpleging van de secretarissen-generaal ingevoegd.

i) Voorgesteld wordt het vroegere artikel 6 te schrappen, op grond waarvan de voorzitters van de Parlementen van de kandidaat-landen voor toetreding tot de Europese Unie, konden worden uitgenodigd voor een deelname *als waarnemers*. Hetzelfde geldt voor de mogelijkheid om Parlementsvoorzitters van andere landen uit te nodigen voor specifieke thema's van gemeenschappelijk belang.

Met de schrapping van het artikel ligt het geenszins in de bedoeling de mogelijkheid tot voormelde uitnodigingen op te heffen. Men is er echter van uitgegaan dat het ontbreken van een geschreven regel terzake voormelde mogelijkheid minder stringent zou maken.

j) Onder nummer 1 van het nieuwe artikel 7 (het vroegere artikel 8) wordt ook de mogelijkheid ingebouwd dat « *experts* », en niet alleen *ambtenaren* deel van de werkgroepen kunnen uitmaken. Die vermelding versoepelt de regel.

k) Onder nummer 1 van het nieuwe artikel 10 (het vroegere artikel 12) geniet de consensus de voorkeur boven de unanimité bij de besluitvormingsprocedure.

Op die manier beschikt de conferentie van de voorzitters van de Parlementen van de Europese Unie over een geheel van normerende beginselen aan de hand waarvan de werking ervan formeel kan worden georganiseerd.

Zonder dat principiële raam had men de *praxis* — die na verloop van tijd op de consensus was gaan berusten — kunnen voortzetten. Geen weldenkend mens kan evenwel loochenen dat aan de hand van een soepel normenraam sneller beslissingen bij consensus tot stand zullen komen, en dat het op die manier minder vaak tot blokkeringen komt.

De aan de conferentie voorgelegde tekst is uiteraard vatbaar voor verbeteringen die in de toekomst kunnen worden aangebracht.

Op die manier zet de conferentie van de voorzitters van de Parlementen van de Europese Unie een stap voorwaarts op de weg van de institutionalisering.

Door toedoen van de conferentie wordt de Europese Unie democratisch en wettelijk sterker verankerd. Misschien kan de conferentie een steentje bijdragen tot het wegwerken van het zo gelaakte democratische deficit.

B. Bespreking

De meeste sprekers hebben niets dan lof voor het werk van de rapporteur. Slechts op enkele punten wordt er kritiek uitgeoefend op de tekst.

g) À l'article 5 il est proposé de supprimer le n° 2, parce que la consultation des présidences antérieure et suivante est inhérente à la disposition plus générale du n° 1.

h) Toujours au n° 1 de l'article 5, est incluse la consultation des secrétaires généraux.

i) Il est proposé de supprimer l'article 6 antérieur, qui prévoyait la possibilité pour les présidents des Parlements des pays candidats à l'admission à l'Union européenne d'être invités à participer *en qualité d'observateurs*. *Idem*, pour la possibilité d'inviter les présidents des Parlements d'autres pays pour ce qui concerne des thèmes spécifiques d'intérêt commun.

L'on ne prétend pas, avec la suppression de l'article, éliminer la possibilité de ces invitations. Mais l'on a considéré que l'absence d'une règle écrite sur ce sujet rendrait moins contraignante cette possibilité.

j) Au nouvel article 7 (article 8 précédent) est incluse au n° 1 la possibilité que des « *experts* » et non seulement des *fonctionnaires*, fassent partie des groupes de travail. Cette mention rend la règle plus flexible.

k) Au n° 1 du nouvel article 10 (article 12 précédent) le consensus est préféré à l'unanimité, comme forme de délibération.

La conférence des présidents des Parlements des pays de l'Union européenne sera ainsi dotée d'un ensemble de principes normatifs aptes à régler les aspects formels de son fonctionnement.

Sans ces principes, on aurait pu poursuivre la pratique devenue consensuelle. Mais il ne sert à rien de nier qu'un ensemble de normes flexibles est davantage capable de provoquer des délibérations par consensus, et de prévenir des situations de blocage.

Le texte soumis à la conférence reste bien sûr ouvert à des améliorations futures.

La conférence des présidents des Parlements des pays de l'Union européenne avance ainsi sur le chemin de son institutionnalisation.

Par son intermédiaire, l'Union européenne voit sa légitimité démocratique renforcée. Peut-être ce texte pourra-t-il contribuer à corriger le déficit démocratique tant montré du doigt.

B. Discussion

La plupart des intervenants se félicitent du travail accompli par le rapporteur. Seuls quelques points du texte appellent des critiques.

Het eerste punt betreft het nieuwe n^o 3 van het voorgestelde artikel 1. Die bepaling komt voor sommige voorzitters nogal dwingend over, omdat ze de verplichting inhoudt om zich te laten vervangen door een ondervoorzitter. Sommigen vinden het meer overeenstemmen met het principe van de subsidiariteit, dat aan de voorzitters zelf de keuze wordt overgelaten te beslissen wie hen vervangt (een ander lid van het Bureau, de voorzitter van de commissie voor Europese Aangelegenheden enz.). Andere voorzitters wijzen dan weer op het belang van de persoonlijke contacten tussen de voorzitters, die baat hebben bij een zo groot mogelijke continuïteit.

Een tweede punt van kritiek betreft de regeling inzake het taalgebruik. Diverse voorzitters begrijpen dat men de kosten binnen de perken wil houden, maar vinden de regeling waarin de artikelen 8 tot 10 voorzien, te rigide.

Voorzitter De Decker van de Belgische Senaat wijst erop dat de tweederde meerderheid die in artikel 3, n^o 3, vereist wordt voor het bijeenroepen van buitengewone vergaderingen van de conferentie, te strikt is en moeilijk verenigbaar met de parlementaire principes. Hij stelt voor dergelijke bijeenroeping mogelijk te maken bij meerderheid van de leden en na overleg met de voorzittende voorzitter.

Voorzitter Violante neemt akte van die opmerkingen en suggereert de tekst voorgesteld door de rapporteur voorlopig aan te nemen als richtlijn voor de werkzaamheden van de conferentie, onder voorbehoud van eventuele wijzigingsvoorstellen die nog tijdens de volgende conferentie (in 2001, in Stockholm) kunnen worden besproken.

De conferentie verklaart zich daarmee akkoord.

VII. — ONTMOETING MET DE VOorzITTERS VAN DE PARLEMENTEN VAN DE MERCOSUR

De voorzitters van de Parlementen van de Europese Unie hebben een korte ontmoeting gehad met de voorzitters van de Parlementen van de Mercosur (zie bijlage 6).

Daarbij is van beide kanten de wens uitgedrukt om te komen tot meer systematische contacten tussen de Parlementen van beide regionale organisaties.

De voorzitters van de Parlementen die de volgende twee conferenties van voorzitters van de Parlementen van de EU organiseren (Zweden en Spanje), zullen contact opnemen met de Parlementen van de Mercosur om na te gaan op welke wijze de contacten kunnen worden voortgezet.

De verklaring van de voorzitters van de Mercosur-parlementen is opgenomen *in fine* van dit verslag (bijlage 7).

Le premier de ces points concerne le nouveau point 3 de l'article 1^{er} proposé. Cette disposition est jugée relativement contraignante par certains présidents, car elle impose aux présidents de se faire remplacer par un vice-président. Certains jugent plus conforme au principe de subsidiarité de permettre aux présidents de choisir eux-mêmes leur remplaçant (un autre membre du Bureau, le président de la commission chargée de Questions européennes, etc.). D'autres présidents mettent en revanche l'accent sur l'importance des contacts personnels entre les présidents, lesquels ont intérêt à ce qu'une continuité maximale soit assurée.

Le deuxième point qui suscite la critique concerne la disposition relative à l'emploi des langues. Plusieurs présidents jugent les règles contenues dans les articles 8 à 10 trop rigides, même s'ils comprennent que l'on veuille maîtriser les coûts.

M. De Decker, président du Sénat de Belgique, souligne que l'obligation, prévue à l'article 3, n^o 3, de réunir une majorité des deux tiers pour convoquer des réunions extraordinaires de la conférence est trop stricte et difficilement conciliable avec les principes Parlementaires. Il propose que de telles réunions puissent être convoquées à la demande de la majorité des membres et après concertation avec le président qui préside.

Le président Violante prend acte de ces observations et suggère d'adopter provisoirement le texte proposé par le rapporteur comme fil conducteur pour les travaux de la conférence, sous réserve d'éventuelles propositions de modification qui pourront encore être examinées lors de la prochaine conférence (qui aura lieu à Stockholm en 2001).

La conférence marque son accord sur cette suggestion.

VII. — RENCONTRE AVEC LES PRÉSIDENTS DES PARLEMENTS DU MERCOSUR

Les présidents des Parlements de l'Union européenne ont brièvement rencontré les présidents des Parlements du Mercosur (voir annexe 6).

On a exprimé, de part et d'autre, le souhait d'organiser des rencontres plus systématiques entre les Parlements des deux organisations régionales.

Les présidents des Parlements qui organiseront les deux prochaines conférences des présidents des Parlements de l'Union européenne (la Suède et l'Espagne) prendront contact avec les Parlements du Mercosur pour examiner la manière dont les contacts pourront se poursuivre.

La déclaration des présidents des Parlements du Mercosur est reproduite à la fin du présent rapport (annexe 7).

BIJLAGE 1

Nota van de heer De Croo, voorzitter van de Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers

Conferentie van de voorzitters van de Parlementen van de Europese Unie
Rome, 22 en 23 september 2000

1. Intergouvernementele Conferentie :

— Het Parlement, dat bij algemene, vrije en geheime stemming wordt verkozen, is een representatieve vertegenwoordiging van alle burgers en de plaats waar de democratie tot uiting komt.

Het is het klankbord van hun zorgen, verwachtingen, kritieken, angsten en ambities : kortom, het is als het ware de samenvatting van de Natie.

— De nationale Parlementen met hun rechtstreeks verkozenen zijn de meest complete en representatieve dragers van de politieke soevereiniteit omdat ze hun land in zijn geheel vertegenwoordigen, met de verscheidenheid die elke mensengemeenschap onderstelt, terwijl de regeringen, hoe ruim hun politieke samenstelling ook moge zijn, in principe slechts een deel van het Parlement bijeenbrengen rond een programma.

— Volgens de democratische logica hebben de nationale Parlementen, dankzij de volkeren van wie ze de afgevaardigden zijn en ten aanzien van wie ze verantwoording verschuldigd zijn, de democratische legitimiteit en bestaat hun fundamentele roeping erin de besluitvorming te legitimeren terwijl degenen die de beslissingen nemen, namelijk de regeringen, ten aanzien van hen verantwoordelijk zijn.

— Volgens het beroemde arrest van het Grondwettelijk Hof van Karlsruhe (12 oktober 1993) geeft het Europees Parlement weliswaar een bijkomende democratische legitimatie aan de uitwerking van de Europese normen, maar behoort de fundamentele legitimiteit tot de nationale Parlementen, die de overdracht van nationale bevoegdheden aan de communautaire instellingen goedkeuren.

— De huidige Intergouvernementele Conferentie (IGC) is van groot belang voor de toekomst van het Europese politieke project. Voor de Europese Unie gaat het immers om de laatste institutionele onderhandelingen vóór de uitbreiding. Het is dus van wezenlijk belang dat de nationale Parlementen tijdens de hele duur van de onderhandelingen hun stem kunnen laten horen bij hun regering. De Kamer, die zich zal moeten uitspreken over het nieuwe Verdrag dat de IGC zal afronden, mag niet (langer) worden beschouwd als een gewone kamer ter bekrachtiging van de verdragen waarover de regeringen hebben onderhandeld.

Dat geldt des te meer voor de Europese verdragen die geen « traditionele » internationale verdragen zijn en die tot aanzienlijke overdrachten van soevereiniteit leiden. Men moet de politiek van het voldongen feit uit de weg gaan, evenals debatten over een ontwerp van verdrag dat de assemblee alleen maar kan goedkeuren omdat ze anders de hele Europese constructie in gevaar brengt. Het ligt dus voor de hand

ANNEXE 1

Note de M. De Croo, président de la Chambre des représentants de Belgique

Conférence des présidents des Parlements de l'Union européenne
Rome, 22-23 septembre 2000

1. Conférence intergouvernementale :

— Le Parlement élu au scrutin universel, libre et secret, est un échantillon représentatif de l'ensemble des citoyens et le lieu d'expression de la démocratie.

Il reflète leurs soucis, leurs espoirs, leurs critiques, leurs craintes et leurs ambitions : bref, il est en quelque sorte le résumé de la Nation.

— Les Parlements nationaux, au travers de leurs élus directs, sont les porteurs les plus complets et les plus représentatifs de la souveraineté politique car ils représentent leur pays dans son ensemble avec la diversité que suppose toute société humaine, alors que les gouvernements, aussi larges soient-ils dans leur composition politique, ne rassemblent, en principe, autour d'un programme qu'une fraction du Parlement.

— La logique démocratique veut que les Parlements nationaux disposent, grâce aux peuples dont ils sont les délégués et vis-à-vis desquels ils sont responsables, de la légitimité démocratique et que ces mêmes Parlements aient pour vocation fondamentale de légitimer le processus décisionnel dès lors que les décideurs, c'est-à-dire les gouvernements, sont à leur tour responsables devant eux.

— Selon le fameux arrêt de la Cour constitutionnelle de Karlsruhe (12 octobre 1993), si le Parlement européen apporte une légitimation démocratique supplémentaire à l'élaboration des normes européennes, la légitimité première appartient aux Parlements nationaux qui approuvent le transfert de pouvoirs nationaux aux institutions communautaires.

— La Conférence intergouvernementale (CIG) en cours est capitale pour l'avenir du projet politique européen car elle constitue, pour l'Union européenne, les dernières négociations institutionnelles avant l'élargissement. Il est dès lors essentiel que les Parlements nationaux puissent faire entendre leur voix auprès de leur gouvernement tout au long des négociations. La Chambre qui sera appelée à se prononcer sur le nouveau Traité qui conclura la CIG, ne peut pas (plus) être considérée comme une simple chambre d'entérinement de traités négociés par les gouvernements.

Cela vaut d'autant plus pour les traités européens qui ne sont pas des traités internationaux « classiques » et qui conduisent à des transferts de souveraineté importants. Il faut éviter la politique du fait accompli, de débats sur un projet de traité que l'assemblée ne peut qu'adopter sous peine de mettre l'ensemble de la construction européenne en péril. Il tombe donc sous le sens que les Parlements nationaux qui seront

dat de nationale Parlementen die het nieuwe verdrag zullen moeten bekrachtigen vooraf hun standpunt moeten kunnen bepalen. Daarom is het absoluut noodzakelijk dat de nationale Parlementen geregeld door de regering worden ingelicht over de onderhandelingen die aan de gang zijn. Zo kunnen de nationale Parlementen de nodige impulsen geven.

— Artikel 168 van de Belgische Grondwet bepaalt trouwens het volgende : « Van bij het begin der onderhandelingen over elke herziening van de verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschappen en van de verdragen en akten waarbij deze verdragen zijn gewijzigd of aangevuld, worden de Kamers daarover geïnformeerd. Zij krijgen kennis van het verdragsontwerp vóór de ondertekening ervan. ».

De Kamer heeft weliswaar de mogelijkheid erover te debatteren, maar men moet zich ervan bewust zijn dat het ontwerpverdrag dat zal voortspruiten uit de IGC, dat wil zeggen uit de onderhandelingen tussen de vijftien lidstaten, niet volledig zal overeenstemmen met de standpunten die de verschillende nationale Parlementen reeds hebben ingenomen. De assemblees van elke lidstaat beschikken thans over een vetorecht tegen elke wijziging van de Verdragen betreffende de Unie, wat de bekrachtiging van de definitieve tekst zou kunnen bemoeilijken.

— De procedure voor de herziening van de Europese verdragen heeft nog een traditioneel conventioneel karakter. De belangrijke stappen van die herzieningsprocedure zijn :

a) het gunstig advies van de Raad over een vergadering van de conferentie van de vertegenwoordigers van de regeringen van de lidstaten;

b) de instemming van alle lidstaten over de inhoud van de herziening;

c) de bekrachtiging van het herzieningsverdrag door alle lidstaten, overeenkomstig hun respectieve grondwettelijke regels.

De vraag rijst hoe lang die traditionele conventionele procedure nog zal kunnen worden toegepast in het kader van de toekomstige evolutie van een Europese Unie met mogelijk 28 lidstaten.

Thans kan een wijziging — hoe beperkt ook — pas in werking treden nadat ze door alle lidstaten werd bekrachtigd, overeenkomstig hun respectieve grondwettelijke bepalingen. Dat vereist in elke lidstaat de goedkeuring van een of meer vertegenwoordigende instellingen. Zou men dan ook geen vereenvoudiging van die herzieningsprocedure moeten overwegen ? Het federaal adviescomité voor Europese Aangelegenheden heeft in de door de Kamer op 8 juni 2000 goedgekeurde resolutie betreffende de Intergouvernementele Conferentie van 2000 aan de Belgische regering gevraagd zich actief in te zetten om van de Europese Raad van Feira (19 en 20 juni 2000) te verkrijgen dat de agenda van de aan de gang zijnde IGC zou worden verruimd en minstens zou bestaan uit « de opdeling van de verdragen in een deel met constitutioneel karakter en een deel dat bepalingen bevat waarvoor soepelere herzieningsprocedures zouden gelden ».

appelés à entériner le nouveau traité doivent pouvoir au préalable déterminer leur point de vue. Être régulièrement informé par les gouvernements sur les négociations en cours constitue donc un pré-requis essentiel permettant aux parlements nationaux de donner les impulsions nécessaires.

— L'article 168 de la Constitution belge stipule d'ailleurs que « dès l'ouverture des négociations en vue de toute révision des traités européens, les Chambres en sont informées et qu'elles ont connaissance du projet de traité avant sa signature ».

Si la Chambre a donc la possibilité d'en débattre, il faut toutefois être conscient que le projet de traité qui sortira de la CIG, c'est-à-dire des négociations entre quinze États membres, ne correspondra pas en tous points aux positions déjà adoptées par les différents Parlements nationaux. Les assemblées parlementaires de chaque État membre disposent actuellement d'un droit de veto à propos de toute modification des Traités sur l'Union, ce qui pourrait compliquer la ratification du texte final.

— La procédure de révision des traités européens présente encore un caractère conventionnel classique. Les étapes importantes de la procédure de révision de ces traités sont :

a) l'avis favorable du Conseil quant à la réunion d'une conférence des représentants des gouvernements des États membres;

b) l'accord de tous les États membres sur le contenu de la révision;

c) la ratification du traité de révision par tous les États membres, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.

La question se pose de savoir combien de temps cette procédure conventionnelle classique pourra encore être appliquée dans le cadre de l'évolution future d'une Union européenne de potentiellement 28 États membres.

Actuellement, toute modification — si minime soit-elle — ne peut entrer en vigueur qu'après sa ratification par tous les États membres, conformément à leurs dispositions constitutionnelles respectives. Ceci requiert dans chaque État membre l'assentiment d'un ou de plusieurs organes représentatifs. Ne faudrait-il dès lors pas songer à simplifier cette procédure de révision ? Dans la résolution relative à la CIG 2000 adoptée par la Chambre le 8 juin dernier, le comité d'avis fédéral demandait au gouvernement belge de s'engager résolument à obtenir, du Conseil européen de Feira (19 et 20 juin 2000), que l'ordre du jour de la CIG en cours soit étoffé et comprenne, entre autres, « la scission des traités, aujourd'hui illisibles, en une partie contenant des dispositions à caractère constitutionnel et une partie contenant des dispositions plus techniques pour lesquelles les procédures de révision seraient assouplies ».

2. Handvest van de grondrechten van de Europese Unie

— De werkzaamheden in de Conventie werden gehinderd door de twee verschillende zienswijzen omtrent de finaliteit van het document, waarbij de ene strekking een plechtige politieke verklaring beoogt (Verenigd Koninkrijk, Spanje en de Scandinavische landen), en de andere strekking een juridisch afdwingbare verdragstekst nastreeft.

— De kans bestaat dus dat het handvest van de grondrechten een louter politieke verklaring zou blijven die niet zou worden opgenomen in het EG-verdrag. Het is dan zeer de vraag of de tekst aan de goedkeuring van de nationale Parlementen wordt onderworpen en er een debat zal plaatsvinden. Omtrent de afdwingbaarheid van het handvest is er dus geen zekerheid. Dit alles ondermijnt de geloofwaardigheid van het Handvest (cf. opiniestuk van R. Badinter dat op 20 Juni 2000 in « *Le Monde* » is verschenen, waarin Badinter stelt : « *aussi longtemps que l'Union européenne ne sera pas dotée d'une Constitution, qu'elle ne s'est pas constituée en une fédération d'États-Nations, cette Charte ne doit pas être dotée d'une force juridique contraignante ni soumise au contrôle juridictionnel de la Cour de Luxembourg* ». Indien het Handvest een opsomming van niet-afdwingbare rechten is, kan men zich afvragen hoe dit zal overkomen bij de publieke opinie.

— Wat de opname van het handvest in het EG-verdrag betreft, stelt de heer Dehaene, vertegenwoordiger van de regering in de Conventie, een pragmatische houding voorop. Zelfs als het document uitmond in een niet-afdwingbare tekst, zal de vraag naar afdwingbaarheid zich wel eens stellen. De redactie van het handvest is zeker geen oefening in het luchtledige. Een nota van de regering, goedgekeurd in de Ministerraad, bepleit de opname van het Handvest van de Grondrechten in het EG-verdrag. De heer Dehaene meent dat het een tactische fout zou zijn om tijdens de IGC te ijveren voor de opname van het handvest in het EG-verdrag. Het uiteindelijke doel is de opname van het handvest *ne varietur* in het EG-verdrag.

— Tijdens de discussie in het adviescomité bleek dat de ontwerptekst op heel wat domeinen raakpunten bevat met actuele parlementaire discussies (recht op vrije beroepsuitoefening, recht op ouderschapsverlof, recht op onderwijs overeenkomstig de filosofische en godsdienstige overtuiging, de culturele rechten). Sommige van die rechten kunnen leiden tot interpretatieproblemen en implicaties in de interne rechtsorde over gevoelige thema's.

— Wat de opmerking betreft met betrekking tot de onmogelijkheid om een lidstaat te bestraffen bij het niet respecteren van de grondrechten, wordt gewezen op de perspectieven die het Belgisch voorstel biedt om een nieuwe paragraaf toe te voegen aan artikel 7 van het Verdrag van de Europese

2. Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne

— Les travaux de la Convention sont entravés par l'antagonisme entre les deux conceptions différentes concernant la finalité du document, les uns préconisant de concevoir ce document comme une déclaration politique solennelle (Royaume-Uni, Espagne et pays scandinaves) et les autres souhaitant lui donner le statut de convention ayant force obligatoire.

— Il est donc possible que la Charte des droits fondamentaux reste une déclaration purement politique, qui ne serait pas intégrée dans le traité CE. On peut donc se demander si le texte sera soumis à l'approbation des Parlements nationaux et s'il fera l'objet d'un débat. Il n'existe ainsi aucune certitude quant à la force obligatoire de la charte et cette incertitude sape la crédibilité de la Charte (cf. billet de R. Badinter publié le 20 juin 2000 dans *Le Monde*, dans lequel celui-ci déclare : « Aussi longtemps que l'Union européenne ne sera pas dotée d'une Constitution, qu'elle ne s'est pas constituée en une fédération d'États-Nations, cette Charte ne doit pas être dotée d'une force juridique contraignante ni soumise au contrôle juridictionnel de la Cour de Luxembourg ». On peut se demander quel accueil l'opinion publique réservera à une charte qui constitue une énumération de droits non judiciaires.

— Pour ce qui concerne l'intégration de la charte dans le traité CE, M. Dehaene, représentant du gouvernement à la Convention, préconise une attitude pragmatique. Même si le document débouche sur un texte dont le respect ne peut être imposé, la question de sa force obligatoire ne manquera néanmoins pas de se poser. La rédaction de la charte n'est certainement pas un exercice inutile. Une note du gouvernement, approuvée au Conseil des ministres, recommande l'intégration de la Charte des droits fondamentaux dans le traité CE. M. Dehaene estime que ce serait commettre une erreur tactique que de vouloir obtenir au cours de la CIG que la Charte soit intégrée au traité CE. L'objectif final consiste en effet à intégrer la Charte *ne varietur* dans le traité CE.

— Il s'est avéré, au cours de la discussion qui a eu lieu au Comité d'avis, que de nombreux thèmes abordés dans le projet de texte ont des rapports avec des débats actuellement en cours au Parlement (droit au libre exercice de la profession, droit au congé parental, droit à l'enseignement en accord avec les convictions philosophiques et religieuses, droits culturels). Certains de ces droits peuvent poser des problèmes d'interprétation et avoir des implications dans l'ordre juridique interne dans des domaines sensibles.

— En ce qui concerne la remarque formulée au sujet de l'impossibilité de sanctionner un État membre qui ne respecterait pas les droits fondamentaux, l'attention est attirée sur les perspectives offertes par la proposition belge visant à compléter l'article 7 du Traité sur l'Union européenne par un nou-

Unie. Deze paragraaf beoogt de invoering van een preventief alarmmechanisme voor de democratie ⁽¹⁾.

— Het handvest mag zeker niet leiden tot één uiteenlopende rechtspraak tussen Straatsburg en Luxemburg. De toetreding van de Europese Unie tot het EVRM — ondanks de opname van een grondrechtencatalogoog in het EG-Verdrag — blijft van groot belang om zeker te zijn dat er in Europa geen definitief met elkaar onverenigbare jurisprudenties inzake grondrechten tot stand komen.

veau paragraphe tendant à introduire un mécanisme de préalerte pour la démocratie ⁽¹⁾.

— La charte ne peut certainement pas engendrer des jurisprudences différentes entre Strasbourg et Luxembourg. L'adhésion de l'Union européenne à la CEDH demeure primordiale — malgré l'insertion d'un catalogue de droits fondamentaux dans le Traité sur l'Union européenne — si l'on veut avoir la certitude de ne pas voir se développer en Europe des jurisprudences définitivement inconciliables en matière de droits fondamentaux.

⁽¹⁾ Terwijl de huidige tekst het heeft over een vastgestelde schending van de fundamentele principes van artikel 6, zou het Belgisch voorstel de Raad van ministers, die een uitspraak doet volgens de gekwalificeerde meerderheid op voorstel van één derde van de lidstaten of van de Commissie, de mogelijkheid bieden om vast te stellen dat de fundamentele principes in een lidstaat dreigen te worden geschonden, en om de gepaste aanbevelingen te doen die, zo nodig, worden ondersteund door gepaste maatregelen ten opzichte van de betrokken lidstaat. De regering van die lidstaat zou dan eerst worden uitgenodigd om opmerkingen te maken. Dit voorstel is niet vreemd aan het Oostenrijkse probleem, maar past ook meer fundamenteel in het kader van de institutionele hervormingen die het perspectief van de uitbreiding mogelijk maken (cf. toespraak van de minister van Buitenlandse Zaken dd. 16 april 2000 voor het federaal adviescomité voor Europese Aangelegenheden).

⁽¹⁾ Alors que le texte actuel parle de la constatation de l'existence d'une violation des principes fondamentaux prévus à l'article 6, la proposition belge permettrait au Conseil de ministres, statuant à la majorité qualifiée sur proposition d'un tiers des États membres ou de la Commission, de constater que les principes fondamentaux risquent d'être violés dans un État membre et de formuler les recommandations adéquates, assorties, si nécessaire, des mesures appropriées à l'encontre de l'État membre concerné. Le gouvernement de cet État membre serait d'abord invité à formuler des observations. Cette proposition n'est pas étrangère au problème autrichien, mais s'inscrit également de façon plus fondamentale dans le cadre des réformes institutionnelles dans la perspective de l'élargissement (cf. exposé prononcé par le ministre des Affaires étrangères, le 16 avril 2000, au comité d'avis fédéral chargé de Questions européennes).

BIJLAGE 2

ANNEXE 2

CONFERENCE DES PRESIDENTS
DES PARLEMENTS DE L'UNION EUROPEENNE

**Activité du Groupe de travail sur la qualité de la législation
(1997-2000)**

Rome

22—24 septembre 2000

Activité du Groupe de travail sur la qualité de la législation (1997-2000)

Formation et composition du Groupe de travail

- La qualité de la législation a été l'un des thèmes de la Conférence des Présidents des Parlements européens qui a eu lieu à Helsinki en juin 1997. Le Président de la Chambre, M. Violante, a notamment présenté le rapport sur "*Le problème de l'inflation législative dans le contexte européen*". Par la suite, la Conférence a décidé de constituer un Groupe de travail chargé de préparer, à ce sujet, un document à soumettre aux débats lors de la Conférence suivante, prévue à Lisbonne en mai 1999.
- La coordination du Groupe de travail a été confiée au Président Violante. Le Groupe de travail a été constitué sur la base de l'adhésion volontaire des Présidents. Ont participé de façon constante aux travaux les représentants des Parlements de: Allemagne, Autriche, Belgique, Espagne, Finlande, France, Italie et Portugal, outre le Parlement européen. Dans une phase ultérieure, ont adhéré aussi au Groupe le Danemark et la Suède.

Première étape des travaux : questionnaire (juillet 1997)

- Au lendemain de la conférence de Helsinki, en juillet 1997, la première tâche accomplie par le Groupe de travail a été le recueil des renseignements nécessaires. Un questionnaire a été distribué à cette fin. Les réponses détaillées qui sont parvenues ont confirmé l'existence de situations de complexité normative similaires et de lignes de réaction plutôt homogènes dans les différents pays.

Séminaire CERDP à Rome sur le thème de la législation (juin 1998)

- Sur la base de ces éléments, le thème a été approfondi lors du séminaire du CERDP (organe de liaison entre les services de documentation des parlements), organisé par la Chambre des députés en juin 1998.

Réunion des représentations des Parlements nationaux auprès des commissions institutionnelle et juridique du Parlement européen (septembre 1998)

- Les résultats de la réunion organisée, en date du 21 septembre 1998, par la commission juridique et par la commission institutionnelle du Parlement européen ont été pleinement acquis dans la documentation du Groupe de travail. Dans cette réunion, le thème de la qualité de la législation a été approfondi à la lumière de

l'importante activité d'élaboration menée à cet égard par les institutions communautaires, ainsi que des différentes expériences nationales.

Rédaction d'une *Note de base*

- Sur ces prémisses, une première version de la *Note de base* a été rédigée (octobre 1998). Ce texte a été transmis par la suite aux Parlements nationaux faisant partie du Groupe de travail, afin de vérifier sa conformité du point de vue de chaque réalité nationale.
- Ensuite, la *Note* a été discutée dans le cadre de rencontres bilatérales entre des fonctionnaires de la Chambre des députés et les collègues chargés par chacun des Présidents auprès de tous les sièges des Parlements nationaux. Suite aux discussions approfondies qui se sont déroulées lors de ces rencontres et des remarques intégratives qui ensuite ont été transmises par écrit par de nombreux Parlements nationaux, la note de base a été remaniée à fond (novembre 1998).

Réunion du Groupe de travail à Rome - 11 et 12 décembre 1998

- Lors de la réunion organisée auprès de la Chambre des Députés les 11 et 12 décembre 1998, le Groupe de travail a examiné la note de base de façon approfondie. La méthode de travail suivie a permis, à travers de différentes phases, un échange d'expériences authentique et intense. L'on a pu ainsi repérer les problèmes et les tendances communs à tous les pays, se superposant aux différences juridiques et institutionnelles.
- A l'issue de la discussion, on est parvenu à l'approbation finale d'un document divisé en deux sections : la première contient un cadre d'analyse plus complet du problème de la complexité normative dans les démocraties avancées et du rôle des parlements ; la deuxième énonce une série de lignes d'action possibles, afin d'aborder les questions qui ont surgi dans un cadre de coopération entre les principales institutions démocratiques.
- De plus, l'on a convenu de laisser le document final ouvert jusqu'au mois de mars, pour permettre des remarques et adjonctions supplémentaires par les membres du Groupe de travail.

Suite du travail dans le cadre de la Conférence plénière de Lisbonne

- Sur la base de ce que l'on a convenu à Rome, le document final – qui a pris ce titre : *“Complexité normative et rôle des parlements à l'âge de la mondialisation”* - a été transmis officiellement au Président De Almeida Santos au mois de mars, après avoir attendu les remarques et les commentaires ultérieurs de tous les participants au Groupe de travail. La Présidence portugaise a pris soin d'envoyer à tous les Présidents le document, ainsi que les autres textes ayant trait à la Conférence.

- A l'occasion de la Conférence de Lisbonne, qui a eu lieu les 21 et 22 mai 1999, les sujets traités dans le document ont fait l'objet d'un rapport par le Président Violante. A l'unanimité, la Conférence a proposé:
 - que le document préparé par le Groupe de travail soit confié aux Présidents, afin qu'ils le portent à la connaissance des organes parlementaires compétents ou de chacun des députés ;
 - que le sujet de la législation soit inclus à l'ordre du jour de la prochaine Conférence des Présidents à Rome, et que le Groupe de travail en poursuive l'élaboration d'après la méthode suivie jusqu'ici, dans le but de soumettre à la Conférence un document ultérieur.

L'activité du Groupe de travail en préparation de la Conférence de Rome

- Le Groupe de travail a décidé, en vue de la Conférence de Rome, de reprendre l'activité par une première réunion prévue à Cogne, dans la Vallée d'Aoste, le 1er avril 2000.
- En préparation de la réunion de Cogne, les services de la Chambre des députés ont constitué un groupe d'experts ayant pour tâche d'approfondir le thème de l'information essentielle dans la perspective de la décision politique, à la lumière du rôle et de la fonction des parlements contemporains. Après quelques rencontres organisées au cours du deuxième semestre de 1999 – à la dernière desquelles a participé une représentation du Comité de la gestion publique (PUMA) de l'OCDE - un séminaire a été organisé le 21 janvier dernier, avec la participation, en plus du PUMA et des autres experts, du professeur Yves Mény, directeur du Robert Schuman centre for Advanced Studies de l'Institut Universitaire Européen.
- Compte tenu des questions fondamentales qui ont surgi du document présenté à Lisbonne, et dans le droit fil des réflexions qui se sont dégagées des rencontres, une *Note préparatoire* a été rédigée pour la réunion de Cogne.

La réunion du Groupe de travail à Cogne – 1^{er} avril 2000

- A la réunion du Groupe de travail à Cogne ont participé les délégations des Parlements d'Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, Finlande, France, Italie, Portugal et Suède, ainsi que du Parlement européen. Le Secrétaire général de l'OCDE, Donald Johnston, est également intervenu.
- A cette occasion le Groupe de travail, présidé par le Président Violante, a marqué son accord avec la proposition d'élaborer un Mémoire sur les objectifs communs qui peuvent être poursuivis avec plus d'efficacité à travers la coopération directe parmi les Présidents et les administrations parlementaires, dans le but de faire face aux graves conséquences de la complexité normative dans le contexte européen.

- Il a en outre décidé de tenir une deuxième et dernière rencontre en juin 2000 auprès de l'Institut Universitaire Européen de Fiesole (Florence), avec la participation d'encore plus de spécialistes indiqués par le même Institut, de façon à approfondir les thèmes à insérer dans le document qui sera soumis à la réunion plénière des Présidents à Rome.
- Les délégations se sont engagées à préparer entre temps des fiches de renseignement, afin de fournir un tableau des expériences les plus significatives effectuées par les Parlements respectifs, alors que l'OCDE a accepté d'élaborer un rapport sur la base d'un questionnaire envoyé aux Parlements de tous les pays membres, de manière à compléter le tableau à l'échelle mondiale.

La réunion du Groupe de travail à Fiesole – 16-17 juin 2000

- La première journée de la réunion a été consacrée à la discussion d'un schéma de rapport, qui a été présenté par le groupe d'experts réuni sous la direction des professeurs Mény et Burns, de l'Université d'Uppsala.
- Au cours de la deuxième journée l'on a discuté du contenu de la *proposition de Mémoire* à soumettre à la Conférence de Rome, sur la base des orientations décidées à Cologne et d'un avant-projet préparé en vue de la réunion, ladite proposition visant à fournir une série de recommandations pratiques pour élever la qualité et l'efficacité du travail parlementaire, dont celle de renforcer le système d'information entre les parlements intéressés.

Rédaction de la *proposition de Mémoire*

- Au cours des semaines suivantes la *proposition de Mémoire* présentée à Fiesole a été modifiée en tenant compte des contributions apportées par les délégations parlementaires et par les spécialistes pendant la rencontre, ainsi que des contacts qui ont eu lieu ultérieurement entre les services de la Chambre des députés et ceux du Parlement finlandais, dont la Présidente, Mme Uosukainen, sera rapporteuse à Rome sur ce thème.

BIJLAGE 3

ANNEXE 3

CONFERENCE DES PRESIDENTS
DES PARLEMENTS DE L'UNION EUROPEENNE

*Complexité normative et rôle des Parlements
à l'époque de la mondialisation*

*Document présenté par le Groupe de travail sur la qualité de la législation
et approuvé par la Conférence de Lisbonne*

Lisbonne, Mai 1999

AVANT-PROPOS

Le Groupe de travail constitué à Helsinki par les Présidents des Parlements européens sur les problèmes de la qualité de la législation a préparé, en vue de la conférence plénière de Lisbonne, un document qui se divise en deux parties.

La première partie contient une analyse des causes principales de la complexité normative dans les démocraties avancées; la seconde présente les lignes d'action politiques permettant d'affronter cette question, telles qu'elles ont été approuvées par le groupe de travail lors de la réunion qui s'est tenue à Rome les 11 et 12 décembre 1998.

A l'unanimité, la Conférence de Lisbonne, qui a eu lieu les 21 et 22 mai 1999, a proposé que le document préparé par le groupe de travail soit confié aux Présidents, pour qu'ils décident sur l'opportunité de le porter à la connaissance des organes parlementaires compétents ou de chacun des députés, que le sujet de la législation soit inclus à l'ordre du jour de la prochaine Conférence des Présidents à Rome, et que ce même sujet fasse l'objet d'un groupe de travail ad hoc, selon la méthode suivie jusqu'ici.

TABLE DES MATIERES

1. Eléments d'analyse

1.1. Le problème de la complexité excessive du système normatif et ses implications dans le cadre communautaire et dans les différents systèmes nationaux	pag. 1
1.2. Différents niveaux d'une politique pour la législation dans le contexte de la complexité normative.....	" 5
1.2.1. La réorganisation et la simplification de la réglementation en vigueur.....	" 6
1.2.2. La conception et la vérification des résultats des politiques législatives au sein de l'exécutif	" 6
1.2.3. Le rôle des Parlements.....	" 7
 2. Lignes d'action permettant d'affronter la question de la complexité normative	 " 8

Complexité normative et rôle des Parlements à l'époque de la mondialisation

1. Eléments d'analyse

1.1. Le problème de la complexité excessive du système normatif et ses implications dans le cadre communautaire et dans les différents systèmes nationaux.

Le thème de la "**complexité excessive du système normatif**" s'impose dans tous les pays de l'Europe, dans l'Union européenne ainsi que dans nombre d'organismes internationaux (OCDE, FMI).

Les citoyens, les associations et les entreprises, de toutes parts, expriment de façon de plus en plus évidente un malaise dû au poids excessif de réglementations d'origines et finalités diverses. Les administrations publiques manifestent constamment la difficulté à réaliser les objectifs des politiques publiques. La croissance quantitative des normes est un phénomène objectif et mesurable. Il implique aussi bien la sphère publique (sur le plan de la loi ainsi que sur celui des réglementations) que la sphère privée, qui participe aussi à la production d'une grande quantité de règles de portée plus ou moins générale et impérative.

De nombreux gouvernements européens ont adopté des programmes de simplification normative, parfois imposants. L'Union européenne elle-même poursuit depuis longtemps cet objectif par de nombreuses initiatives, entre autres de nature interinstitutionnelle. Mais les résultats obtenus jusqu'ici ne semblent pas satisfaisants.

Les méthodes de simplification essayées jusqu'à ce jour, de nature principalement technico-juridique, sont insuffisantes par rapport à l'envergure générale et profonde des phénomènes qui sont à la base de la croissante complexité normative.

Il faut en premier lieu faire une distinction entre la **partie que l'on peut éliminer** et celle que **l'on ne peut pas éliminer** dans la complexité normative et agir avec des instruments différenciés sur chacune des deux parties. Des techniques de simplification et d'amélioration de la qualité des textes législatifs peuvent s'appliquer à la partie qui peut être éliminée. Quant à la partie qui ne

peut pas être éliminée, qui est prédominante, les institutions politiques ne peuvent agir qu'en adaptant leur façon d'être et leurs procédures. Nous sommes en effet confrontés ici à une situation nouvelle de nature permanente et de surcroît en accélération graduelle. Ses caractéristiques sont dictées par des raisons structurelles de complexité de la société actuelle dans les économies les plus avancées et les plus intégrées.

Caractère structurel de la complexité normative dans les sociétés les plus avancées

La complexité toujours croissante de la réglementation découle d'éléments de structure de la société actuelle et notamment du développement des systèmes sociaux et politiques contemporains. Complexité sociale et complexité normative sont étroitement liées: d'un côté, la première justifie en partie la seconde, de l'autre, la seconde contribue à accroître davantage la première.

Certains facteurs de la complexité sociale déterminent une complexité technique croissante des normes produites, alors que d'autres exigent simplement une augmentation quantitative de leur nombre. Les principaux facteurs peuvent être définis de la manière suivante:

- *l'évolution des marchés en régime d'économie ouverte mondiale: la réglementation nationale et supranationale des marchés est alimentée de plus en plus par la nécessité d'assurer des formes correctes d'intégration et de concurrence;*
- *pour les pays de l'Union européenne, le développement de l'intégration européenne, qui a déterminé la multiplication importante de réglementations d'origine ou de formation communautaire et l'exigence de l'intégration de différents systèmes;*
- *le développement technologique qui exige des formes de réglementation de plus en plus étendues et complexes, en constante adaptation: le développement des connaissances techniques et scientifiques, dans chaque domaine, détermine l'exigence d'une réglementation rapide au niveau planétaire ou l'adaptation constante des disciplines existantes;*
- *l'interdépendance constante des phénomènes qui se produisent dans le monde entier influence constamment la réglementation de chaque pays et exige son adaptation constante;*
- *la réduction de la capacité de synthèse et de médiation sociale des grands systèmes de parti et de leadership conduit à la multiplication ou le renforcement des centres autonomes de représentation des intérêts qui exigent des formes spécifiques de réglementation et de tutelle;*
- *une articulation accrue de la société et des sous-systèmes qui la constituent, accompagnée d'un affaiblissement des centres d'autorité sociale et des systèmes de solution informelle des conflits; une demande accrue de protection réglementaire de la part de groupes sociaux et d'intérêts séparés;*

- la tendance vers une **contractualisation** croissante des rapports sociaux engendre d'autres normes, de caractère bilatéral ou multilatéral mais qui produisent de toute manière des effets également vis-à-vis de tiers. Cela détermine parfois par contre-coup, surtout dans les pays qui ont une tradition de centralisation, une réaction législative visant à ramener vers l'homogénéité la multiplication de situations hétérogènes produites par la réglementation contractuelle;
- le **développement technologique du système de l'information** constitue en même temps le contexte et l'une des causes de la **prolifération normative**: les effets de la circulation des informations dans la formation de questions de caractère politique et dans la mobilisation de l'opinion publique afin d'obtenir des réponses de type normatif; de surcroît, l'énorme accroissement de la portée, de la rapidité et de l'accessibilité des moyens de communication a réduit les coûts de la formation de groupes d'intérêt concentrés sur des thèmes de natures diverses qui exigent des interventions normatives en leur faveur (de la défense des intérêts diffus à celle des intérêts microsectoriels);
- un **cycle politico-électoral démocratique**: l'alternance de majorités diverses provoque la nécessité de vastes transformations périodiques dans les politiques législatives; la fréquence d'élections à différents niveaux et d'importance nationale augmente la fréquence d'interventions normatives en fonction d'une visibilité politique pour répondre aux intérêts organisés qui exercent la plus grande influence dans les périodes électorales (catégories organisées, intérêts territoriaux, etc.).

Principales caractéristiques de la production normative dans les pays européens et conséquences de la complexité sociale sur la législation et sur les autres sources de production de normes.

La production des normes dans chaque pays est caractérisée par:

- la complexité croissante des politiques;
- la prédominance de facteurs techniques dans la définition des choix possibles;
- la multiplication et la différenciation des sources.

En particulier:

- a) la législation approuvée par les Parlements est, dans de nombreux pays, élaborée principalement au sein de l'exécutif; c'est pratiquement toujours le cas en ce qui concerne la législation de l'Union européenne;
- b) la législation de plus grande portée politique fait partie des grandes politiques, constituées par une pluralité d'interventions reliées entre elles, souvent aussi bien au niveau de l'Union européenne qu'au niveau national, en partie de réglementation et en partie de gestion (politiques de contrôle du déficit, privatisations, réformes de l'administration publique et de l'état social, nationalité et immigration, simplification des normes, etc.); les grandes politiques exigent un degré élevé de cohérence et d'efficacité pour un résultat global. Elles présentent donc une complexité technique très élevée;

- c) la législation sectorielle possède également des caractéristiques de complexité technique élevée à cause de sa spécialisation croissante; le pourcentage de normes qui émanent directement de l'exécutif à travers des procédures principalement administratives est en augmentation;*
- d) la production législative exige des modifications et des adaptations constantes à cause d'une difficulté permanente de fonctionnement et par rapport à une réalité sociale en mutation rapide (il suffit de voir, par exemple, la fréquence avec laquelle la législation sur l'immigration est modifiée dans certains pays européens tels que la France, l'Allemagne et l'Italie);*
- e) la législation nationale, dans de vastes secteurs, est soumise aux politiques qui sont définies au sein de l'Union européenne et s'enchevêtre avec la réglementation produite par l'Union européenne elle-même ;*
- f) à l'intérieur de chacun des pays ordonné selon un système fédéral ou régional (Allemagne, Autriche, Belgique, Espagne et Italie) on voit également s'étendre progressivement la zone réservée à l'autonomie normative de Länder, régions, autorités locales;*
- g) l'application du principe de subsidiarité crée parfois des difficultés de coordination de ces différentes sources, au niveau supranational et régional, avec les sources nationales.*
- h) vient s'ajouter aux autres la réglementation de caractère technique des agences gouvernementales et des autorités indépendantes, phénomène qui souligne les limites des méthodes traditionnelles de réglementation dans des domaines caractérisés par la fluidité, par la mobilité et par la globalisation, tels que ceux des marchés financiers, de l'informatique et des communications audiovisuelles.*

La complexité normative pose, par conséquent, dans ces circonstances, un sérieux problème de déficit démocratique, non seulement, comme il est bien connu, entre les institutions communautaires, mais également dans le contexte national.

Les effets de la complexité portent atteinte au fonctionnement de la démocratie aux yeux des citoyens. Ceux-ci voient en effet une grave menace vis-à-vis de ces conditions de connaissance, transparence et responsabilité qui constituent l'essence même de la démocratie dans l'exercice concret du pouvoir. L'enchevêtrement de la réglementation communautaire avec celle nationale (législative, réglementaire et technico-administrative), en plus du développement des autonomies territoriales provoque, dans chacun des pays, les phénomènes suivants:

- a) faible transparence et possibilité limitée de connaître les sources normatives;
- b) écartement croissant entre les objectifs et les effets réels des normes;
- c) appauvrissement du rôle des Assemblées électives et diminution de la responsabilité des pouvoirs publics.

Dans ce contexte, la qualité de la législation ne peut plus être limitée aux aspects formels et techniques de clarté et cohérence, mais elle exige une politique institutionnelle de la législation bien plus ample, apte à assurer des conditions de connaissance courante et de responsabilité effective des centres producteurs de normes.

1.2. Différents niveaux d'une politique pour la législation dans le contexte de la complexité normative

Vu l'importance des facteurs structurels et l'ampleur de leurs conséquences, l'excès de complexité normative peut donc être considéré comme l'un des grands problèmes des démocraties avancées dans la période historique qui s'amorce.

Les institutions politiques les plus importantes, et donc avant tout le système des relations constitutionnelles entre Parlement et Gouvernement doivent s'équiper de façon permanente afin d'affronter ce problème comme élément essentiel de leurs tâches institutionnelles. Une optique réaliste exige que toute l'action des pouvoirs publics tienne compte **de la complexité, de sa gestion et soit inspirée par le souci de et sa limitation constante**. Cela est également valable pour ce qui est de l'action développée par les gouvernements auprès des organes communautaires et dans le cadre de l'Union européenne, pour les rapports entre les différentes institutions.

La complexité normative exige une politique bien charpentée pour la législation, ce qui apparaît du reste en examinant dans leur ensemble les expériences en cours dans différents pays d'Europe et dans l'Union européenne.

Des politiques concrètes pour la législation sont en application, même si, jusqu'à présent, il manque une totale conscience et une définition qui puissent unifier les différentes lignes d'intervention.

Sur la base de ces expériences, on peut identifier **trois plans, distincts et complémentaires, sur lesquels commence à se préciser une véritable politique pour la législation**:

- a) *la réorganisation* et la simplification;
- b) la conception et l'instruction législative;
- c) le rôle des Parlements.

1.2.1. La réorganisation et la simplification de la réglementation en vigueur

Les programmes actuels de réorganisation et de simplification interviennent *a posteriori* dans le but de réorganiser, consolider et intégrer la connaissance des normes en vigueur en éliminant, là où cela est possible, les normes incohérentes ou trop détaillées, la superposition de prévisions législatives, et en assurant la mise à jour et l'abrogation de textes réglementaires obsolètes. Il s'agit d'une activité indispensable qui doit revêtir un caractère permanent et cyclique, par rapport à la nécessité absolue d'ajustements de la législation préexistante. *Les programmes organiques et stables, ainsi que ceux qui prescrivent des formes ordonnées permettant de modifier, par la suite, des codes ou des textes uniques, sont donc particulièrement utiles.*

Ces interventions ne peuvent toutefois pas être décisives car, si elles permettent une meilleure lisibilité du système normatif en vigueur, elles ne garantissent pas en elles-mêmes la cohérence substantielle du système.

1.2.2. La conception et la vérification des résultats des politiques législatives au sein de l'exécutif

Il est de plus en plus évident qu'une part importante de la grande complexité de la réglementation dépend de la formulation même des politiques publiques, à cause d'une conception inadéquate, de l'absence d'évaluation préalable des effets d'ensemble, d'une vérification insuffisante des résultats par la suite.

L'introduction de nouvelles normes devrait donc être toujours précédée de l'analyse du fonctionnement véritable de la législation déjà en vigueur.

La nécessité de nouvelles réglementations doit être démontrée sur la base de cette analyse.

Une fois qu'une telle nécessité est prouvée, il est tout aussi important d'assurer que la nouvelle réglementation soit coordonnée avec la législation précédemment en vigueur, de manière à obtenir le plus grand effet possible de simplification. Dans les phases de mise en oeuvre, la vérification des résultats doit être constante et doit suggérer les corrections nécessaires aux normes en vigueur.

Selon des indications largement partagées sur le plan international, l'instruction législative comprend des évaluations de:

- a) la réelle nécessité de l'intervention normative, sur la base d'une analyse de la réglementation déjà existante;*
- b) la cohérence nécessaire entre les différentes interventions;*
- c) l'efficacité pour ce qui est des résultats d'ensemble et du fonctionnement réel par rapport aux objectifs;*
- d) vérification de la plus grande simplicité parmi les solutions possibles;*
- e) application rigoureuse du principe de subsidiarité.*

Ces principes ne constituent de toute évidence pas une nouveauté. La plupart du temps le législateur applique de façon intuitive la méthode décrite; il s'agit donc d'en rendre l'utilisation systématique et de l'institutionnaliser. L'évaluation préventive de tous les aspects du problème à régler et la vérification, par la suite, des effets qui découlent de la législation adoptée doivent devenir des éléments centraux de la procédure législative et impliquer la responsabilité des Gouvernements. De cette façon, l'examen parlementaire des propositions normatives du Gouvernement est un passage indispensable pour vérifier qu'elles soient cohérentes par rapport aux situations à régler et aient tenu compte de tous les intérêts impliqués dans l'intervention.

L'amélioration de la décision législative qui dérive de ces procédures consiste donc aussi bien dans le fait d'amarrer à des formes obligatoires d'évaluation technique la décision législative (du fait que les évaluations de cohérence et efficacité deviennent absolument indispensables dans un contexte de complexité normative) que dans la garantie que les évaluations techniques soient contrôlables et transparentes, au moment où le passage parlementaire devient un contexte déterminant de publicité et de vérification selon des critères généraux de compatibilité.

1.2.3. Le rôle des Parlements

Le plus haut niveau d'une politique pour la législation concerne les modalités concrètes de déroulement du rapport constitutionnel entre le Parlement et l'exécutif dans le processus législatif. Dans la situation de complexité actuelle, la conception législative exige donc, comme cela arrive déjà souvent au sein des exécutifs, la réalisation d'une instruction technique. **L'instruction technique doit toutefois assumer une portée politique et institutionnelle.**

La garantie de la transparence et le caractère démocratique du processus de décision, au plus haut niveau, est une mission attribuée historiquement aux Parlements dans les systèmes constitutionnels.

Dans la scène de la complexité normative, l'exercice de cette fonction traditionnelle exige toutefois des procédures spécifiques et des instruments nouveaux.

Le premier point concerne les modalités permettant de garantir sur le plan institutionnel le déroulement efficace et constant de la conception législative au sein des exécutifs. Le déroulement de cette instruction de manière objective et transparente n'est plus une question technique mais elle acquiert une importance fondamentale pour toute la collectivité nationale, dans la mesure où elle garantit que quiconque exerce le pouvoir ait le devoir de motiver et démontrer la validité de ses choix et la clarté des objectifs véritablement poursuivis.

Le deuxième point concerne la réelle transparence et l'accessibilité de l'information de ce type. Il faut à cette fin assurer des conditions adéquates au travail parlementaire: il ne suffit pas de fournir une information technique si elle n'est pas véritablement utilisable (c'est-à-dire essentielle et synthétique) et vérifiable (c'est-à-dire qu'elle contient en elle-même les éléments qui la démontrent).

Dans ces conditions, l'information technique qui est fournie par les organes du Gouvernement au Parlement, et par cet intermédiaire à toute l'opinion publique pour soutenir ou vérifier les choix, devient un facteur de fonctionnement correct du système constitutionnel basé sur le principe de responsabilité.

De cette manière, le Parlement peut à nouveau être un facteur fondamental de transparence au bénéfice de tous les citoyens selon la règle la plus ancienne du constitutionnalisme.

Sous différentes formes, selon les exigences propres au système de chaque pays et de l'Union européenne, on évolue déjà dans cette direction.

2. Lignes d'action permettant d'affronter la question de la complexité normative

Le Groupe de travail sur la qualité de la législation a convenu des finalités politiques et des lignes d'actions suivantes en vue d'affronter la question de la complexité normative.

2.1. En ce qui concerne *les finalités politiques*:

- a) une partie de la complexité normative peut être éliminée au moyen de mesures techniques de réorganisation et de simplification. Toutefois, la partie prédominante découle de l'expansion de la démocratie, du développement de la société contemporaine et de la globalisation. Les démocraties avancées doivent donc se doter de nouveaux instruments en vue de gouverner une telle situation;
- b) l'accumulation de normes d'origines diverses sur des thèmes semblables et les interférences incontrôlées entre ces normes causent un écartement croissant entre finalités et résultats des interventions législatives. Il s'ensuit la possibilité d'une fracture permanente entre les attentes des citoyens et la performance des pouvoirs publics;
- c) la complexité normative risque de compromettre le fonctionnement de la démocratie. Les institutions doivent donc mettre au point une initiative politique appropriée aux dimensions du problème. Cela exige non pas des actions séparées au niveau des différentes institutions, mais la plus vaste coopération institutionnelle, aussi bien à l'intérieur de chaque pays que dans le cadre supranational;
- d) les Parlements sont les organes représentatifs de la société dans son ensemble ainsi que les sièges du conflit et du règlement des intérêts politiques et sociaux de chaque pays. Ils sont donc les institutions les plus intéressées à activer une telle coopération;
- e) il faut garantir la cohérence et l'efficacité des normes mais, en même temps, la transparence du processus de décision. Les organes représentatifs, et avec eux l'opinion publique, doivent avoir accès aux connaissances nécessaires afin d'agir avec efficacité. Par conséquent, les modalités de conception législative et les techniques d'évaluation ex ante et ex post assument une importance particulière dans les rapports entre les institutions et entre les parties politiques.

2.2. *Les lignes d'action* qui ont été indiquées en vue de réaliser ces finalités politiques sont les suivantes:

- a) prévision des délais minima et maxima pour la décision législative;

- b) évaluation de la nécessité réelle de l'intervention législative (y compris la considération de la dénommée "option zéro", entendue comme démonstration préalable des possibilités de poursuivre les mêmes objectifs sans recourir à des modifications législatives);
 - c) présentation de documents de programme ou préparation de programmes législatifs de la part du gouvernement;
 - d) renforcement, de la part des Parlements, des instruments permettant l'évaluation des éléments apportés pour démontrer, selon des méthodes techniquement vérifiables, la nécessité, l'efficacité et la cohérence des propositions de nouvelles interventions normatives, à partir de l'analyse du fonctionnement des lois déjà en vigueur;
 - e) l'évaluation parlementaire pourrait notamment être renforcée:
 - en activant, sur ces thèmes, les possibilités de dialogue entre majorités et oppositions;
 - en mettant en oeuvre, dans la mesure la plus vaste possible, le principe de la coopération interinstitutionnelle entre les Parlements et l'ensemble des autres pouvoirs selon les modalités qui sont propres à chaque système constitutionnel. En plus des liaisons entre les différents niveaux des assemblées électives, ce principe comprend en premier lieu les rapports entre Parlements et exécutifs et s'étend aux organes de juridiction constitutionnelle et ordinaire ainsi qu'à d'autres organes indépendants, y compris les instituts scientifiques de recherche;
 - en introduisant dans la procédure parlementaire des organes ou des instruments spécifiques permettant d'obtenir une vision unitaire de la production législative et des problèmes de la qualité de la législation;
 - f) explication des rapports entre les législations nationales et la législation communautaire à travers l'intensification des échanges d'information entre tous les Parlements intéressés, au moment de l'élaboration des réglementations de leur compétence.
- 2.3. Dans le cadre des lignes d'action ainsi définies, il est considéré opportun de promouvoir la collecte et la diffusion des expériences les plus avancées au niveau mondial sur les méthodes de formation, de connaissance et de réorganisation de la législation, également grâce au recours aux technologies modernes de l'information.

BIJLAGE 4
_____ANNEXE 4

**CONFERENCE DES PRESIDENTS
DES PARLEMENTS DE L'UNION EUROPEENNE**

GROUPE DE TRAVAIL SUR LA QUALITE DE LA LEGISLATION

Projet de Mémoire

*Rome, Palazzo Montecitorio
22 – 24 septembre 2000*

Le présent Mémoire complète le document "Complexité normative et rôle des Parlements à l'époque de la mondialisation" présenté par le Groupe de travail à la fin de la première phase de ses travaux et approuvé par la Conférence de Lisbonne.

Le mémoire identifie, à partir de l'analyse effectuée dans le document susmentionné, les lignes d'action correspondantes.

Le degré élevé d'interdépendance entre les différents systèmes juridiques au sein de l'Union européenne exige des formes de coopération plus stables, entre les Présidents et entre les administrations parlementaires, qui peuvent être efficacement promues par la Conférence dans toutes les matières faisant l'objet du présent mémoire.

a) La principale contribution du Parlement à la qualité de la législation: transparence et responsabilité

Sur la base des expériences les plus pertinentes, les parlements contribuent à améliorer la qualité de la législation en assurant tout d'abord transparence et responsabilité dans l'organisation des processus de décision. Les parlements requièrent de l'exécutif, à l'avantage de tous les citoyens, une information claire, synthétique et vérifiable au sujet de:

1. Une **phase d'instruction pré-législative**, ouverte aux apports scientifiques et à la consultation des intérêts;
2. La **reconnaissance du contexte normatif** (communautaire et national) dans lequel s'inscrit toute nouvelle intervention;
3. L'évaluation préalable de l'**impact de la législation sur les citoyens et sur les entreprises**;
4. L'élaboration de mécanismes de **monitorage sur la mise en oeuvre et sur les effets** des lois;
5. L'élaboration d'instruments qui rendent la loi et les contenus de ses dispositions réellement **accessibles aux citoyens**.

b) Améliorer la capacité de travail législatif des membres du Parlement

La situation de complexité normative dans le contexte de l'Union européenne exige l'adaptation des instruments et des conditions de travail des membres des Parlements. Il est notamment important de mettre en valeur le rôle individuel de chaque membre, en assurant :

1. un niveau élevé d'information essentielle et pertinente aux questions examinées;
2. une série d'initiatives de support, visant à considérer les questions spécifiques qui les intéressent également dans le cadre d'une vision globale et intégrée du contexte européen et international;
3. une distribution adéquate de tâches individuelles dans l'organisation du travail législatif et dans les rapports avec l'extérieur, de manière à faire apparaître la contribution personnelle des députés;
4. une organisation des débats qui accorde une visibilité accrue aux interventions individuelles, également afin d'assurer une couverture plus efficace par les médias et les émissions télévisées, aussi par le biais de chaînes spécialisées.

c) Les initiatives à adopter vis-à-vis de l'Union européenne

Les Parlements nationaux peuvent contribuer, avec le Parlement européen et les autres organes communautaires, à rendre la législation communautaire plus claire, plus simple et plus accessible, ainsi que plus facile à intégrer dans la législation de chaque pays.

La Conférence des Présidents peut donc promouvoir des formes de coopération entre les parlements qui visent à définir une initiative commune en vue d'améliorer la qualité de la législation européenne, que l'on pourrait prendre au cours de la Conférence intergouvernementale, ou bien dans un autre forum de consultation. Le contenu de cette initiative peut être comme suit:

1. demande de mise en oeuvre et développement ultérieur des Protocoles annexés au traité d'Amsterdam sur le rôle des Parlements nationaux ainsi que de la Déclaration sur les standards minima de qualité de la législation communautaire;

2. requête d'établir des principes et méthodes pour la formation des normes communautaires qui puissent être vérifiées par le Parlement européen et par les parlements nationaux, conformément aux meilleures normes adoptées à l'intérieur des différents pays;
3. soutien aux initiatives de réorganisation et de simplification de la réglementation communautaire;
4. requête d'une mise en oeuvre plus déterminée des principes contenus dans les traités en matière de transparence et d'accès aux documents de l'Union européenne, également en soutien des initiatives déjà adoptées dans ce domaine par le Médiateur européen .

d) La nécessité de nouveaux rapports entre les Parlements, les organismes internationaux et les centres de recherche

Le débat politique à l'intérieur de chaque pays exige d'être alimenté par une information de haute qualité, ouverte à la comparaison internationale et basée sur l'activation simultanée de plusieurs canaux. La Conférence des présidents peut favoriser la coopération entre les parlements afin de promouvoir, même conjointement:

1. l'organisation de tables rondes ou de conférences interinstitutionnelles sur les grands thèmes politiques, auprès des différents parlements, avec la participation de parlementaires d'autres pays.
2. l'orientation accrue de l'activité des organisations interparlementaires vers les besoins d'information des parlements (Union interparlementaire, Conseil de l'Europe, par l'intermédiaire de son Assemblée Parlementaire);
3. rencontres et échanges de fonctionnaires; revitalisation du CERDP en tant qu'élément de liaison entre les services de documentation des parlements, aussi en établissant une section 'Union Européenne';
4. une connexion accrue entre les activités d'instruction législative mises en oeuvre par les organismes de l'Union européenne et les nécessités d'information claire, précise et essentielle des parlements;
5. des rapports plus stables avec des instituts de recherche et avec d'autres organisations indépendantes (ONG) sur les grands thèmes de la politique contemporaine;
6. l'interaction active avec les organisations internationales (agences de l'ONU, OCDE, Banque mondiale, FMI, etc.).

e) L'échange d'informations entre les Parlements à travers les nouvelles technologies

La Conférence des Présidents peut encourager la coopération entre les différentes institutions et entre les Parlements de l'Union pour l'échange informel et non bureaucratique d'informations entre les administrations. Les Présidents invitent les administrations de leurs parlements respectifs à entamer une étude de faisabilité pour atteindre les objectifs suivants:

1. l'établissement de critères communs ou coordonnés, pour l'organisation, sur les sites WEB respectifs, des données les plus pertinentes concernant l'activité de chaque Parlement, qui soient accessibles grâce à une méthode et une langue commune de recherche; ceci pourrait concerner, d'une façon prioritaire, les activités relatives à la définition et à la réalisation des politiques européennes;
2. l'organisation d'un fichier *e-mail* des parlementaires et des fonctionnaires;
3. la promotion d'instruments de recherche aptes à relier les banques de données sur la législation communautaire et celles des différents pays (par ex., le projet EULEGIS).

La Conférence s'exprime en faveur d'une attention accrue de la part des médias aux travaux parlementaires; les principales chaînes de télévision des différents pays pourraient consacrer des espaces aux débats en cours dans les parlements des autres pays de l'Union Européenne.

Tâches de la Conférence

- La Conférence assume, parmi ses tâches ordinaires à accomplir de façon continue, celle d'apporter un soutien et une reconnaissance à la coopération interparlementaire dans toutes les matières indiquées dans ce qui précède, qui sont considérées d'une importance fondamentale dans le rapport entre les parlements et les citoyens.
- La dite activité ordinaire est promue par la Présidence de la Conférence annuelle, dans les formes prévues par le règlement, à travers des accords entre les Présidents des parlements concernés et au moyen de directives correspondantes adressées par lesdits Présidents aux administrations parlementaires .
- La Conférence apporte son soutien et participe, de la manière qui est considérée à chaque fois la plus appropriée, aux initiatives promues par les différents Parlements, par les associations internationales des parlements, par les organismes de l'Union européenne et par les autres organisations internationales.
- La Conférence apporte donc son soutien à la *Conference on European Law* (organisée pour le mois de juin prochain par le Parlement et par le Gouvernement suédois), en tant qu'application immédiate de l'orientation citée et encourage la pleine participation de tous ses membres à cette importante initiative, dans le but également d'approfondir les thèmes faisant l'objet du présent Mémoire.
- La Conférence recommande enfin à l'OCDE et à l'Institut Universitaire Européen, qui ont efficacement collaboré avec le Groupe de travail, de donner suite à l'excellent travail accompli, en reprenant l'analyse de l'ensemble des problèmes parlementaires en matière de législation dans leur activité courante.

BIJLAGE 5

ANNEXE 5

Propositions de principes directeurs de la Conférence des présidents des Parlements de l'Union européenne (*)

Article 1^{er}

(Composition et modalités opérationnelles)

1. La Conférence des Présidents des Parlements de l'Union européenne est composée par les Présidents des Parlements nationaux des pays membres de l'Union européenne et par le Président du Parlement européen, qui y participent tous en conditions de parité.
2. Dans les activités de la Conférence, l'autonomie et la position constitutionnelle de chaque Président sont respectées
3. Les Présidents peuvent être remplacés par un Vice-Président de leur Chambre.
4. La Conférence délibère par consensus.

Art. 2

(Objectifs)

1. La Conférence des Présidents des Parlements œuvre, tout en respectant les différences entre les pouvoirs attribués à ses membres, afin de sauvegarder et de promouvoir le rôle des Parlements et de réaliser un travail commun au service de l'activité des Parlements.
2. À ces fins, la Conférence constitue un forum d'échange d'opinions, d'informations et d'expériences, ainsi que de promotion d'études et d'actions communes entre les Parlements et à l'organisation des fonctions parlementaires, également pour ce qui est des formes et des instruments de la coopération interparlementaire.

Art. 3

(Fréquence et lieux des réunions)

1. La Conférence se réunit chaque année sur invitation des Présidents du Parlement hôte.
2. Au terme de chaque réunion, les sièges des deux réunions annuelles suivantes seront fixées.
3. Les réunions extraordinaires peuvent être convoquées sur proposition d'un Président membre, appuyée par deux tiers des autres membres.

Art. 4

(Présidence)

1. La Présidence de la Conférence est exercée par le(s) Président(s) du Parlement hôte, à partir de la conclusion de la réunion précédente.
2. La Présidence est responsable de l'organisation de la réunion.

Art. 5

(Ordre du jour)

1. Un projet d'ordre du jour de la réunion est préparé par la Présidence, compte tenu également des indications formulées, le cas échéant, par les autres Présidents des Parlements, ainsi que par voie de la consultation des Secrétaires généraux lors de la réunion préparatoire prévue à l'article 9.

(*) Dans ce texte, envoyé à tous les Présidents le 15 septembre 2000 — avec les observations du Président du Parlement portugais et de la Présidente du Parlement européen — ont été intégrées des modifications correspondantes à quelques-unes des observations formulées par le Président portugais.

2. La date et le projet d'ordre du jour des réunions sont communiqués aux Présidents des Parlements avec au moins trois mois d'avance pour les réunions ordinaires et au moins un mois pour les réunions extraordinaires; les rapports ou les documents de travail sont généralement diffusés avec deux semaines d'avance au moins.

Art. 6
(Compte-rendu des réunions)

1. La Présidence veille à la préparation d'un compte-rendu des réunions et le transmet aux membres.
2. La Présidence et chacun des membres peuvent rendre publics les opinions et les points de vue exprimés pendant les réunions sans pour autant engager l'ensemble de la Conférence.

Art. 7
(Groupes de travail)

1. Sur proposition de l'un des membres, la Conférence peut constituer des groupes de travail, composés de Présidents assistés par les fonctionnaires ou des experts qu'ils auront désignés, en vue de l'examen de questions relatives au rôle des Parlements et à l'organisation des fonctions parlementaires.
2. L'examen de la part de la Conférence des questions les plus complexes est généralement préparé par des groupes de travail.
3. La Conférence définit les critères de formation de chaque groupe de travail et confie sa coordination à l'un des membres, en établissant la réunion à l'ordre du jour de laquelle il faudra inscrire les conclusions du groupe de travail.
4. Le groupe de travail établit un ou plusieurs rapports à l'intention de la Conférence.

Art. 8
(Langues)

1. Lors des réunions de la Conférence, la traduction simultanée dans les langues officielles de l'Union est assurée.
2. Les documents écrits sont distribués en français et en anglais, et éventuellement dans la langue du Parlement hôte. Les traductions dans d'autres langues peuvent être fournies par les Parlements concernés.

Art. 9
(Secrétaires généraux)

1. Les Secrétaires généraux se réunissent en vue de se consulter sur le projet d'ordre du jour, de même qu'en vue d'autres consultations mutuelles.
2. Les secrétaires généraux des Parlements membres assistent les Présidents respectifs lors des réunions de la Conférence.
3. L'organisation de ces réunions revient à la Présidence de la Conférence et suit, dans la mesure du possible, les critères prévus pour la Conférence elle-même, sauf pour ce qui est des langues de travail, qui se limitent à l'anglais et au français.

Art. 10
(Adoption et amendements des principes directeurs de la Conférence)

1. L'adoption de et les amendements à ces principes directeurs aura lieu par consensus.
2. Chaque membre peut proposer des amendements aux présents principes directeurs.
3. Les propositions de modifications doivent être présentées par écrit, dans les langues anglaise et française, à tous les Présidents des Parlements au moins trois semaines avant la réunion de la Conférence; ces propositions sont inscrites à l'ordre du jour de la réunion.
4. Les textes authentiques de ces principes directeurs sont rédigés en français et en anglais, et traduits dans les langues officielles de l'Union européenne par les Parlements intéressés.

NB : L'article 6 (Observateurs et invités) du texte transmis le 7 juin 2000 peut être considéré comme supprimé à condition que l'on sache que le fait de ne pas prévoir explicitement la présence d'observateurs et d'invités ne vise pas à exclure la possibilité de cette présence, mais plutôt à rendre moins rigides et contraignantes les modalités d'invitation de ce genre.

BIJLAGE 6

ANNEXE 6

**Composition des délégations de Parlements du Mercosur
Rencontre des Présidents des Parlements de l'Union européenne
et des Présidents des Parlements membres et associés du Mercosur
Rome, 24 septembre 2000**

ARGENTINE— **Cámara de Diputados**

Juan Pablo Cafiero, Vice-Président
Marcelo García Leyenda, Secrétaire

BOLIVIE— **Cámara de Diputados**

Morgan López Baspineiro, Vice-Président

BRASIL— **Câmara dos Deputados**

Michel Temer, Président
João Henrique, Député
João Herrmann Neto, Député
Júlio Redecker, Député
Mozart Vianna de Paiva, Secrétaire général
José Yunes, Chef d'entreprise

CILE— **Cámara de Diputados**

Waldo Mora Longa, Vice-Président

— **Senado**

Andrés Zaldívar Larraín, Président
Mariano Fontecilla, Ambassadeur coordinateur diplomatique du Congrès national

PARAGUAY— **Cámara de Diputados**

Cándido Carmelo Vera Bejarano, Président
Juan Dario Monges, Vice-Président
Julián Sosa, Député
Humberto Fernández Cabañas, Secrétaire général
Blas Fernando Panza, Secrétaire de la délégation

— **Cámara de Senadores**

Juan Roque Galeano Villalba, Président
Dario Garcete Souza, Secrétaire général
Ramona Ríos Medina, Médecin

URUGUAY

— **Cámara de Senadores**

Luis Hierro López, Président
Walter Franco, Attaché militaire

BIJLAGE 7

ANNEXE 7

**DECLARATION
OF THE PRESIDENTS OF MERCOSUR PARLIAMENTS**

The presidents of Mercosur parliaments gathered in Rome in « *Palazzo Montecitorio* » together with the speakers of EU Parliaments.

Declare

To reaffirm the democratic principles at the basis of the Mercosur and the inter-regional framework agreement of co-operation between the Mercosur and its the member states and the European Union and its member states signed in december 1995.

To feel attachment to the historical, cultural and ideological links existing between Mercosur countries and the European Union.

To have an interest in the acceleration of the negotiations to create a Mercosur-EU free trade area, according to the schedule established in june 1999 in Rio de Janeiro, without excluding any sector.

It is necessary to be aware of the damage that the application of the « Common Agricultural Policy » entails for millions of rural producers in their countries, since the « Cap », through subsidies and non-tariff barriers, causes distortions in prices and markets, thus increasing the rural exodus. These circumstances have a serious social and economic impact in their region. In this context, they reiterate their wish that the European Union speeds up the dismantling of its protectionist system in the farming sector.

It is desirable to institutionalise the meetings of the presiding officers of Mercosur and EU Parliaments. They are consequently pleased to invite the presidents and speakers of EU Parliaments to a meeting that will be held in a Mercosur country to be determined, with a subsequent visit in the other member and associate countries, in order to let them have a better knowledge of their situation.

Rome, 24th september, 2000

CONFERENCE OF THE SPEAKERS OF EU PARLIAMENTS
Rome, 22-24 September 2000

Conclusions by the Chair

The Conference of the speakers of EU Parliaments was held in Rome from 22nd to 24th september 2000. The three main subjects — under the general title « The role of Parliaments in the European Union » — were : the role of Parliaments in the reform process of the European Union and in the drafting of a EU Charter of Fundamental Rights; the quality of legislation; the definition of the tasks of the Conference and of the principles governing its working procedures.

A special session was devoted to the meeting with the speakers of the Parliaments of Mercosur member and associate countries.

The Conference held a debate on the role of Parliaments — the European Parliament and national Parliaments — in the reform process of the European Union and in the drafting of a EU Charter of Fundamental Rights, on the basis of the introductory report by the speaker of the Italian Senate, Sen. Nicola Mancino. During the debate a significant degree of convergence emerged. Firstly, there was a general consensus on the need for an increasingly effective involvement of Parliaments in the EU decision-making processes so as to ensure their representative character and democratic legitimacy. As pointed out by many participants, networking and co-operation among Parliaments enable them, on the one hand, to participate more effectively in the preparatory stage of the Community law-making process and, on the other, to have a better perception of the common interests of the Union. Secondly, a general consensus also emerged on the prospect of building a Europe based on values, in which respect the importance of the Charter of Fundamental Rights is recognised, together with its possible and gradual integration among the Union's legal sources, in response to the need felt by the public opinion. Finally, many participants noted that the Convention charged with the drafting of the Charter of Fundamental Rights might represent a useful model to ensure the institutional involvement of Parliaments — albeit with the necessary adjustments, in a gradual way and respecting the specific role of Governments — in the definition of the Union's fundamental choices.

The speaker of the Finnish Parliament, Ms Riitta Uosukainen, reported on the conclusions of the working group on the Quality of Legislation, set up in Helsinki, and presented the final Memorandum, which will be included in the Conference proceedings together with the comments made by some Parliaments. The Memorandum contains general guidelines that can be followed by Parliaments interested both in their own activities and, if they deem it appropriate, with a view to establishing forms of « enhanced co-operation », so as to improve the quality of legislation within the EU framework. In particular, reference is made to programmes aimed at : a) enabling a rapid exchange of information through their respective Web sites; b) facilitating contacts among the parliamentary bodies dealing with issues related to the quality of legislation; c) revitalising the network of research and documentation departments (ECPRD) and ensuring the best possible co-ordination with the activity of parliamentary bodies.

Interested Parliaments will promote the initiatives required to implement these guidelines. During the Conference the speaker of the Riksdag, Ms Birgitta Dahl, announced the first such initiative, namely the *Conference on European Law*, which will be organised by Sweden's Parliament and Government in June 2001. At the Conference the activity carried out by EU Parliaments in this field will be presented.

The speaker of the Portuguese Parliament, Mr Antonio de Almeida Santos, illustrated proposals for guidelines for the Conference procedures, based on the criteria established by the previous Conference in Lisbon. These guidelines define the tasks and objectives of the Conference, as well as the main aspects of its working procedures, without laying down inflexible and detailed rules.

The Conference agreed to adopt these guidelines, underlining the need to retain a degree of flexibility in the Conference's working procedures and referred any possible amendments to the following meeting.

At the meeting with the speakers of Mercosur Parliaments, the development of a parliamentary dimension in the relations between the European Union and Mercosur was agreed upon. In particular, great emphasis was laid on the shared interest in exchanging views on the role of Parliaments in the development and strengthening of representative democracy within the EU and Mercosur. Speakers agreed that it would be appropriate to hold regular meetings and asked the speakers of the Swedish and Spanish Parliaments to outline a co-operation programme between the Parliaments concerned, to be submitted to one of the next meetings.

As agreed in Lisbon, the next Conference will take place in Stockholm in 2001. Moreover, the Conference accepted the invitation by the speakers of the Spanish Parliament for the year 2002.

BIJLAGE 9

ANNEXE 9

Liste des participants
Conférence des Présidents des Parlements de l'Union européenne
Rome, 22-24 septembre 2000

ALLEMAGNE— **Bundestag**

Wolfgang Thierse, Président
Peter Eickenboom, Secrétaire général
Ulrich Schöler, Chef de cabinet du Président
Hans Hotter, Chef du Bureau de Presse
Andreas Nothelle, Chef du Bureau des Relations interparlementaires
Manfred Günther, Chef du Cérémonial

— **Bundesrat**

Wolfgang Fischer, Chef du Secrétariat de la commission Affaires européennes et de la commission Défense

AUTRICHE— **Bundesrat**

Johann Payer, Président
Walter Labuda, Directeur du Bundesrat

— **Nationalrat**

Heinz Fischer, Président
Georg Posch, Secrétaire général du Parlement
Gerhard Koller, Chef de la division Affaires européennes

BELGIQUE— **Chambre des représentants**

Herman De Croo, Président
Francis Graulich, Secrétaire général
Marc Van der Hulst, Chef du service juridique

— **Sénat**

Armand De Decker, Président
Willy Henrard, Secrétaire général
Michel Vandeborne, Conseiller adjoint

DANEMARK— **Folketinget**

Ivar Hansen, Président
Jens Adser Sørensen, Directeur du Département international

ESPAGNE

Luisa Fernanda Rudi Úbeda, Président
Piedad García Escudero Marquez, Secrétaire général
Pablo García Berdoy, Directeur du Cabinet du Président
María Jesús Alguero, Secrétaire

— **Senado**

Esperanza Aguirre Gil de Biedma, Président
Manuel Alba Navarro, Secrétaire général
Teresa Gonzales Escudero, Directrice Relations interparlementaires et protocole
Amado Giménez Precioso, Directeur adjoint du Cabinet du Président

FINLANDE

— **Eduskunta**

Riitta Uosukainen, Président
Seppo Tiitinen, Secrétaire général
Peter Saramo, Conseiller de la Grande Commission

FRANCE

— **Assemblée Nationale**

Raymond Forni, Président
Pierre Hontebeyrie, Secrétaire général
Philippe Boucher, Conseiller spécial
Isabelle Orizet, Directrice du Service Affaires européennes
Romain Nadal, Conseiller diplomatique
Eric Spitz, Conseiller du Président
Damien Chamussy, Administrateur
Marie-France Lavarini, Conseiller communications et presse

— **Sénat**

Hubert Haenel, Président de la Délégation pour l'Union européenne
Jean-Claude Bécane, Secrétaire général
Jean Laporte, Directeur du Service Affaires européennes
Nicolas de la Grandville, Conseiller diplomatique du Président

GRÈCE

— **Vouli ton Ellinon**

Apostolos Kaklamanis, Président
Haris Karabarbounis, Chef du Bureau diplomatique et Conseiller du Président
Elli Hassapopoulou, Secrétaire du Président
Asterios Pliakos, Conseiller
Sotiris Georgiou, Attaché de presse
Angela Matzavinou, Département Relations européennes
Maria Pagomenou, interprète

IRLANDE

— **Dáil Éireann**

Seamus Pattison, Président
Kieran Coughlan, Secrétaire général
Eoin Faherty, Premier Conseiller, Chef des Relations interparlementaires

— **Seanad Éireann**

Brian Mullooly, Président
Jody Blake, Secrétaire général Adjoint
Michael Ó Corcora, Fonctionnaire

ITALIE

— **Chambre des Députés**

Luciano Violante, Président
Ugo Zampetti, Secrétaire général

— **Sénat**

Nicola Mancino, Président
Damiano Nocilla, Secrétaire général

LUXEMBOURG

— **Chambre des Députés**

Jean Spautz, Président
Guillaume Wagener, Secrétaire général
Marianne Weyer, Premier Conseiller

PAYS-BAS

— **Eerste Kamer**

Fritz Korthals Altes, Président
Chris Baljé, Secrétaire général

— **Tweede Kamer**

Maria Van Der Hoeven, Vice-Président
Jacqueline Biesheuvel-Vermeijden, Secrétaire général adjoint
Leo van Waasbergen, Directeur Adjoint Relations interparlementaires

PORTUGAL

— **Assembleia da República**

Antonio de Almeida Santos, Président
Manuel dos Santos, Président commission Affaires européennes
Adelina Sa' Carvalho, Secrétaire général
Domingos Machado, Directeur des Affaires internationales

ROYAUME-UNI

— **House of Commons**

Sir Alan Haselhurst, Vice-Président
Robert Wilson, Chef du Bureau international
Christopher Stanton, Fonctionnaire

— **House of Lords**

Lord Geoffrey Johnson Tordoff, Président de la commission spéciale pour l'Union européenne
Michael Pownall, Fonctionnaire

SUÈDE

— **Riksdag**

Birgitta Dahl, Président
Anders Forsberg, Secrétaire général
Mats Åberg, Chef du Département international
Anita Melin, Département international

PARLEMENT EUROPÉEN

Nicole Fontaine, Président
Guido Podestà, Vice-Président
Ana Palacio Vallelersundi, Président de la Commission juridique
Julian Priestley, Secrétaire général
Riccardo Ribera, Directeur de cabinet
Hélène Lanvert, Attachée de presse
Ezio Perillo, Directeur
Philippe Ventujol, Chef de Division
Laura Campopiano, Assistante