

Belgische Senaat
en Kamer van
volksvertegenwoordigers

ZITTING 2001-2002

7 OKTOBER 2002

De Conventie over de toekomst
van de Europese Unie
Rol van de nationale parlementen
in de EU

TUSSENTIJD'S VERSLAG
NAMENS HET FÉDERAAL ADVIESCOMITÉ
VOOR DE EUROPESE
AANGELEGENHEDEN

UITGEBRACHT DOOR DE HEREN
MAHOUX (S) ENDE CROO (K)

0) Samenstelling van het Adviescomité:
Voorzitter: de heer Mahoux.

A. Senaat:

Leden: de heer Geens, mevrouw Kestelijn-Sierens, deheren Steverlyncx, Van den Brande, mevrouw Laloy, de heren Mahoux, Monfils, Creyelman, Timmermans, Morael.

Plaatsvervangers: de heer De Grauwe, mevrouw Taelman, de heer Kelchtermans, mevrouw Thijs, de heer Cornil, mevrouw Lizin, de heren Roejants du Vivier, Buysse, Colla, mevrouw Nagy.

B. Kamer van volksvertegenwoordigers:

Leden: de heren Chevalier, De Croo, mevrouw Moerman, de heren Eyskens, Van Rompuy, de dames Gerkens, Talhaoui, de heren Moriau, Clerfayt, Van den Eynde, Van der Maelen.

Plaatsvervangers: de heren Lano, Versnick, De Crem, de dames D'Hondt, Dardenne, de heren Vanoost, Delizée, mevrouw Barzin, de heren Simonet, Bouteca, Tastenhoye.

C. Europees Parlement:

Leden: de heren Jonckheer, Dhaene, De Clercq, mevrouw Smet, de heren Dehousse, Vanhecke, mevrouw Van Lancker, de heren Staes, Ducarme, Hansenne.

Plaatsvervangers: mevrouw Frassoni, de heer Lannovè, mevrouw Sørensen, de heren Beysen, Sterckx, Van Hecke, de dames Thyssen, De Keyser, Zrihen, de heer Dillen, de dames Van Brempt, Maes, de heer Deprez, mevrouw Ries, de heer Grosch.

Sénat et Chambre
des représentants
de Belgique

SESSION DE 2001-2002

7 OCTOBRE 2002

la Convention sur l'avenir
de l'Union européenne
le rôle des parlements
nationaux de l'UE

RAPPORT INTÉRIMAIRE
FAIT AU NOM DU COMITÉ D'AVIS FÉDÉRAL
CHARGÉ DE QUESTIONS
EUROPÉENNES

PAR MM.
MAHOUX (S) ET DE CROO (Ch)

11) Composition du Comité d'avis:
Président: M. Mahoux.

A. Sénat:

Membres: M. Geens, Mme Kestelijn-Sierens, M. Steverlyncx, Van den Brande, Mme Laloy, MM. Mahoux, Monfils, Creyelman, Timmermans, Morael.

Membres suppléants: M. De Grauwe, Mme Taelman, M. Kelchtermans, Mme Thijs, M. Cornil, Mme Lizin, MM. Roelants du Vivier, Buysse, Colla, Mme Nagy.

B. Chambre des représentants:

Membres: MM. Chevalier, De Croo, Mme Moerman, MM. Eyskens, Van Rompuy, Mmes Gerkens, Talhaoui, MM. Moriau, Clerfayt, Van den Eynde, Van der Maelen.

Membres suppléants: MM. Lano, Versnick, De Crem, Mmes D'Hondt, Dardenne, MM. Vanoost, Delizée, Mme Barzin, MM. Simonet, Bouteca, Tastenhoye.

C. Parlement européen:

Membres: MM. Jonckheer, Dhaene, De Clercq, Mme Smet, MM. Dehousse, Vanhecke, Mme Van Lancker, MM. Staes, Ducarme, Hansenne.

Membres suppléants: Mme Frassoni, M. Lannovè, Mme Sørensen, MM. Beysen, Sterckx, Van Hecke, Mmes Thyssen, De Keyser, Zrihen, M. Dillen, Mme Van Brempt, Maes, M. Deprez, Mme Ries, M. Grosch.

INHOUD

SOMMAIRE

	Blz.
1. Uiteenzetting door de heer Louis Michel, vice-eerste minister en minister van Buitenlandse Zaken en regeringsvertegenwoordigers in de Europese Conventie, over de besluiten van de werkgroep «Rol van de nationale parlementen in de EU»	3
2. Uiteenzetting door de heer Marc Eyskens, volksvertegenwoordiger, betreffende de reflectienota «Europa, een confederale federatie» en betreffende de resolutie van de WEU over de rol van de nationale parlementen in de EU en meer in het bijzonder in het Europees Veiligheids- en Defensiebeleid	9
3. Uiteenzetting door de heer Georges Clarfayt, volksvertegenwoordiger, over de resolutie van de parlementaire vergadering van de Raad van Europa over de «roekorst van de samenwerking tussen de Europese instellingen»	10
Bijlagen:	—
- Inleidende nota van het Praesidium van de Europese Conventie, betreffende de rol van de nationale parlementen in de Europese structuur	12
- Bijdrage aan de Europese Conventie van de heer Karel De Gucht, lid van de Conventie, betreffende «Another role for the national parliaments in the European Union».	42
- Bijdrage aan de Europese Conventie van de heren Louis Michel en Pierre Chevalier, leden van de Conventie, betreffende «de rol van de nationale parlementen in de Europese Unie»	50
- Resolutie van de parlementaire vergadering van de Raad van Europa over de «toekomst van de samenwerking tussen de Europese instellingen»	60
- Resolutie van de WEU over de rol van de nationale parlementen in de EU en meer in het bijzonder in het Europees Veiligheids- en Defensiebeleid	65

	Pages
1. Exposé de M. Louis Michel, vice-premier ministre et ministre des Affaires étrangères et représentant du gouvernement à la Convention européenne, sur les conclusions du groupe de travail «Rôle des parlements nationaux dans l'UE»	3
2. Exposé de M. Marc Eyskens, député, concernant la note de réflexion «l'Europe, une fédération confédérale» et concernant la résolution de l'UEO sur le rôle des parlements nationaux au sein de l'UE et en particulier dans le cadre de la politique européenne de sécurité et de défense.	9
3. Exposé de M. Georges Clarfayt, député, concernant la résolution de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe relative à l'«avenir de la coopération entre les institutions européennes»	10
Annexes:	—
- Note de réflexion du Praesidium de la Convention européenne, concernant le rôle des parlements nationaux dans l'architecture européenne.	12
- Contribution à la Convention européenne présentée par M. Karel De Gucht, membre de la Convention, concernant «Un autre rôle pour les parlements nationaux dans l'UE»	42
- Contribution à la Convention européenne présentée par MM. Louis Michel et Pierre Chevalier, membres de la Convention, concernant «Le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne»	50
- Résolution de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, concernant l'avenir de la coopération entre les institutions européennes	60
- Résolution de l'Assemblée de l'Union de l'Europe occidentale sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne et plus particulièrement dans la PESD	65

Op donderdag 3 oktober 2002 werd een vergadering van het Federaal Adviescomité voor Europese Aangelegenheden georganiseerd met de heer Louis Michel, vice-eerste minister en minister van Buitenlandse Zaken en regeringsvertegenwoordiger in de Europese Conventie, betreffende de toekomstige rol van de nationale parlementen in de Europese Unie. Dit debatkaderde inde werkzaamheden van de Conventie over de toekomst van de Europese Unie.

Eerdere hoorzittingen werden georganiseerd op 23 april 2002 en 28 mei 2002 (stuk Senaat, nr.2-117611, stuk Kamer, nr.SO-1997/001) en op 19 juni 2002 (stuk Senaat, nr. 2-796/1, stuk Kamer, nr.SO-2020/001). Dezelaatste werd georganiseerd met de sociale partners en had betrekking op de sociaal-economische governance,

1. Uiteenzetting door de heer Louis Michel, vice-eerste minister en minister van Buitenlandse Zaken en regeringsvertegenwoordiger in de Europese Conventie, over de besluiten van de werkgroep «Rol van de nationale parlementen in de EV»,

a) *Mandaat van de werkgroep «nationale parlementen»*

Debelangrijkste vraag die deze werkgroep dient te beantwoorden, betreft de wijze waarop de nationale parlementen meer kunnen worden betrokken in de Europese aangelegenheden. Het mandaat van de werkgroep werd dan ook in deze zin opgesteld en omvat driepunten: een onderzoek naar de huidige rol van de nationale parlementen in de Europese architectuur, een evaluatie van de verschillende systemen en een onderzoek naar nieuwe procedures of mechanismen op nationaal en/of Europees vlak. Dit laatste punt beantwoordt aan de relevante onderdelen van de Verklaring van Laeken.

Voorzitter Gisèle Stuart, Brits Labour-Kamerlid, heeft een tiental vergaderingen gepland tussen einde juni en einde oktober 2002. Het rapport zou begin november 2002 klaar moeten zijn. De werkgroep bestaat uit 36 leden, waaronder 5 Europarlementsliden, 1 regeringsvertegenwoordiger en 1 Europees commissaris.

Tijdens de 7 vergaderingen die reeds werden gehouden, was ruimschoots gelegenheid tot het ondervragen van verschillende experts. Bijzondere aandacht ging uit naar een bespreking van de verschillende Scandinavische systemen van parlementaire controle. Daarnaast werd ook een gemeenschappelijke vergadering georganiseerd met de werkgroep «subsidiariteit».

b) *Tendensen en opties binnen de werkgroep*

De volgende hoofdopties kwamen tijdens de debatten naar voren. Vooreerst was er een zeer duidelijke

Une réunion du Comité d'avis fédéral chargé de questions européennes a été organisée le jeudi 3 octobre 2002 avec M. Louis Michel, vice-premier ministre et ministre des Affaires étrangères et représentant du gouvernement à la Convention européenne, concernant le rôle futur des parlements nationaux dans l'Union européenne. Ce débat s'inscrit dans le cadre des activités de la Convention sur le futur de l'Union européenne.

Des audiences ont déjà eu lieu le 23 avril 2002 et le 28 mai 2002 (doc. Sénat, n° 2-117611, doc. Chambre, n° 50-19/97/001) ainsi que le 19 juin 2002 (doc. Sénat, n° 2-796/1, doc. Chambre, n° 50-2020/001). Cette dernière a été organisée avec les partenaires sociaux et concernait la gouvernance socio-économique,

1. Exposé de M. Louis Michel, vice-premier ministre et ministre des Affaires étrangères et représentant du gouvernement à la Convention européenne, sur les conclusions du groupe de travail «Rôle des parlements nationaux dans l'UE»

a) *Mandat du groupe de travail «parlements nationaux»*

La question principale à laquelle ce groupe de travail doit répondre, porte sur la manière dont les parlements nationaux peuvent être associés plus étroitement aux questions européennes. Le mandat du groupe de travail a donc été rédigé dans ce sens. Il comprend trois points: étudier le rôle que jouent actuellement les parlements nationaux dans l'architecture européenne, évaluer les différents systèmes et étudier des procédures ou mécanismes nouveaux sur le plan national et/ou européen. Ce dernier point correspond aux éléments pertinents de la Déclaration de Laeken.

La présidente Mme Gisèle Stuart, députée du parti travailliste britannique, a planifié une dizaine de réunions entre fin juin et fin octobre 2002. Le rapport devrait être prêt au début du mois de novembre 2002. Le groupe de travail compte 36 membres, dont 5 parlementaires européens, 1 représentant du gouvernement et 1 commissaire européen.

Au cours des 7 réunions qui ont déjà eu lieu, le groupe de travail a eu largement l'occasion d'interroger divers experts. L'on s'est intéressé particulièrement à l'examen des différents systèmes scandinaves de contrôle parlementaire. Par ailleurs, une réunion conjointe a été organisée avec le groupe de travail «subsidiarité».

b) *Tendances et options au sein du groupe de travail*

Les débats ont permis de dégager les grandes options suivantes. Tout d'abord, une majorité très

meerderheid voor het betrekken van de nationale parlementen in de controle op de toepassing van het subsidiariteitsprincipe. Het idee van een tweede kamer van nationale parlementsleden werd echter unaniem verworpen.

Verder werd het rapport van de werkgroep «subsidiariteit» zeer gunstig onthaald. Dit rapport stelt een snelwerkend alarmmechanisme voor dat de Commissie verplicht om alle ontwerp teksten ook voor te leggen aan de nationale parlementsleden. Deze kunnen binnen de 6 weken een gemotiveerd advies indienen betreffende de subsidiariteit. Indien één derde van de nationale parlementsleden problemen ziet in het voorliggende ontwerp, moet de Commissie de zaak opnieuw bekijken.

Een ander idee dat in juli 2002 werd gelanceerd door Conventievoorzitter Giscard d'Estaing, betreft de oprichting van een Europees Congres. Dit congres zou nationale en Europese parlementsleden verenigen in een orgaan zonder enige wetgevende bevoegdheid. Het zou één maal per jaar samenkomen om het werkprogramma van de Raad te bespreken, bepaalde benoemingen te doen, etc. Over dit voorstel bestaat geen eensgezindheid en het blijft onduidelijk en vaag.

Alle leden van de werkgroep zien de noodzaak in van een grondige hervorming van de COSAC. Zo kan via de oprichting van een permanent secretariaat, de efficiëntie worden verhoogd.

De leden hebben ook zeer duidelijk gesteld dat Europa geen controlemechanismen op de nationale regeringen mag opleggen aan de nationale parlementen. Eventueel kunnen welc suggesties en aanbevelingen worden gedaan.

Wat tenslotte het meer betrekken van de nationale parlementen in het Europese wetgevingsproces betreft, werden verschillende voorstellen gedaan, gaande van het voorleggen van wit- en groenboeken van de Commissie aan de parlementen, het uitnodigen van de Europese commissarissen, het simultaan organiseren van «Europese weken» in alle nationale parlementen waarbij enkel over Europese aangelegenheden wordt gedebatteerd, en het eventueel coördineren van deze weken met de «witte weken» van het Europees Parlement om de leden van deze assemblee nauwer bij de nationale werkzaamheden te betrekken,

c) Standpunt van de heer Louis Michel, vice-eerste minister en minister van Buitenlandse Zaken en regeringsvertegenwoordiger in de Europese Conventie

Niemand betwist op dit ogenblik nog het feit dat de nationale parlementen een grotere rol dienen te spelen in de Europese wetgevende procedures. Men moet echter niet besluiten dat de nationale parlementen

nette est favorable à l'association des parlements nationaux au contrôle de l'application du principe de subsidiarité. L'idée d'une deuxième chambre composée de parlementaires nationaux a cependant été unanimement rejetée.

Pour le reste, le rapport du groupe de travail «subsidiarité» a reçu un accueil très favorable. Ce rapport propose un mécanisme d'alarme «à action rapide» qui obligerait la Commission à soumettre tous les textes en projet également aux parlements nationaux. Ceux-ci auraient la possibilité d'introduire, dans un délai de six semaines, un avis motivé concernant la subsidiarité. Si un tiers des parlements nationaux considère que le projet à l'examen pose des problèmes, la Commission devrait réexaminer la question.

Une autre idée lancée en juillet 2002 par le président de la Convention, M. Giscard d'Estaing, porte sur la création d'un Congrès européen. Ce congrès rassemblerait des parlementaires nationaux et européens dans un organe dépourvu de compétences législatives. Il se réunirait une fois par an pour examiner le programme de travail du Conseil, procéder à certaines nominations, etc. Cette proposition ne fait pas l'unanimité. Elle reste vague et imprécise.

Tous les membres du groupe de travail ont conscience de la nécessité d'une réforme approfondie de la COSAC. On pourrait en accroître l'efficacité en créant un secrétariat permanent, par exemple.

Les membres ont également affirmé clairement que l'Europe ne pouvait pas imposer des mécanismes de contrôle des gouvernements aux parlements nationaux. Elle peut éventuellement émettre des suggestions et des recommandations.

Enfin, pour ce qui est d'associer plus étroitement les parlements nationaux au processus législatif européen, diverses propositions ont été émises telles que la présentation, aux parlements de livres blancs et de livres verts émanant de la Commission, l'invitation des commissaires européens, l'organisation simultanée dans tous les parlements nationaux de «semaines européennes» au cours desquelles les débats porteront exclusivement sur les questions européennes et la coordination éventuelle de ces semaines avec les «semaines blanches» du Parlement européen afin d'associer plus étroitement les membres de cette assemblée aux activités des parlements nationaux.

c) Point de vue de M. Louis Michel, vice-premier ministre et ministre des Affaires étrangères et représentant du gouvernement à la Convention européenne

Nul ne conteste plus aujourd'hui que les parlements nationaux doivent jouer un rôle plus grand dans les procédures législatives européennes. Il ne faudrait toutefois pas en conclure qu'à l'heure

thans niets hierin te zeggen hebben, Zij kunnen ministers interpelleren, verdragen bespreken, etc. Men moet dan ook eerder spreken van een *deficit* op het vlak van de informatie eerder dan op het vlak van opinievorming.

Men moet aan de nationale parlementen ook de mogelijkheden geven om een grotere rol te vervullen, Hierbij is het van essentieel belang dat de interesse in de Europese zaak bij de leden verder wordt aangewakkerd. Men moet trouwens van het principe durven uitgaan dat het niet de bedoeling is om nationale parlementsleden naar Europa te brengen, maar eerder om Europa naar de nationale parlementen te laten komen. De rol van een Adviescomité als het Belgische, kan hierin groot zijn, denk men maar aan het uitnodigen van commissarissen, ministers, etc. Verder moet nagedacht worden over het geven van lidmaatschap van de nationale parlementen met adviserende stem aan de Europese parlementsleden.

Een specifiek voorsel bestaat erin om gedurende één of meerdere weken per jaar, de agenda van het Europees Parlement vrij te houden en regelmatig deze weken in de nationale parlementen in te kleuren als «Europese weken». Aldus kunnen de leden van het Europees Parlement naar eigen land terugkeren om er, samen met de nationale parlementsleden, gedurende een bepaalde periode exclusief bezig te zijn met Europese aangelegenheden. Dit kan gekoppeld worden aan de voorbereiding van de Raad algemene zaken of het horen van een minister.

Wat de subsidiariteitscontrole betreft, mag men niet in de val lopen van het geven van een monopolie aan de nationale parlementen. Op dit vlak kan men geen voorstander zijn van het rapport van de werkgroep «subsidiariteit». Een dergelijke controle moet minstens gernegd zijn, bijvoorbeeld met de oprichting van een adviserend comité bestaande uit Europese en nationale parlementsleden en eminente juristen. Vaak verschuilt men zich trouwens achter dit debat over de subsidiariteit om de bevoegdheden van de nationale parlementen te kunnen vrijwaren of opnieuw versterken.

d) Gedachteuisseling

De heer Marc Eyskens, volksvertegenwoordiger, is van oordeel dat de subsidiariteit te belangrijk is om de controle erop enkel toe te vertrouwen aan de nationale parlementen. Men vergeet immers steeds te spreken over de opwaartse subsidiariteit, de bevoegdheden op Europees niveau, en concentreert zich teveel op de neerwaartse. Wat de voorstellen van de werkgroep «subsidiariteit» betreft, kan men enkel concluderen dat deze zeer gevaarlijk zijn. De alarmprocedure lijkt sterk op een vetorecht, en het mogelijk beroep van een nationaal parlement bij het Hof van Justitie hangt als een zwaard van Damocles over de werking van de instellingen. De idee van minister

actuelle, les parlements nationaux n'ont rien à dire en la matière. Ils peuvent interpellier les ministres, examiner des traités, etc. On devrait donc parler d'un *deficit* sur le plan de l'information plutôt que sur celui de la possibilité de se faire une opinion.

Il faut aussi donner aux parlements nationaux les moyens de jouer un rôle plus important. À ce sujet, il est essentiel de continuer à entretenir l'intérêt des membres pour la question européenne. Il faut d'ailleurs oser partir du principe que l'objectif n'est pas d'amener les parlementaires nationaux à l'Europe, mais plutôt d'amener l'Europe aux parlements nationaux. Un Comité d'avis comme le Comité belge peut jouer un rôle important: à cet égard, par exemple, en invitant des commissaires, des ministres, etc. Il faut également réfléchir à l'idée d'octroyer aux parlementaires européens le statut de membre des parlements nationaux avec voix consultative.

Une proposition spécifique consisterait à bloquer une ou plusieurs semaines par an sur l'agenda du Parlement européen et à les décréter «semaines européennes» dans les parlements nationaux. Les membres du Parlement européen pourraient ainsi revenir au pays pour débattre exclusivement, pendant une période donnée, des questions européennes avec les parlementaires nationaux. Cette initiative pourrait être couplée à la préparation du Conseil des affaires générales ou à l'audition d'un ministre.

S'agissant du contrôle de la subsidiarité, il ne faut pas tomber dans le piège qui consisterait à donner le monopole du contrôle aux parlements nationaux. Dans cette matière, on ne peut pas soutenir le rapport du groupe de travail «subsidiarité». Un contrôle de ce type doit au moins être mixte, en créant par exemple un comité d'avis composé de parlementaires nationaux, de parlementaires européens et de juristes éminents. On se retranche d'ailleurs souvent derrière le débat sur la subsidiarité pour préserver les compétences des parlements nationaux ou les renforcer à nouveau.

d) *Éd'Jange de vues*

M. Marc Eyskens, député, estime que la subsidiarité est trop importante pour en confier le contrôle aux seuls parlements nationaux. En effet, on omet toujours de parler de la subsidiarité ascendante, des compétences: au niveau européen, et on se concentre à l'excès sur la subsidiarité descendante. En ce qui concerne les propositions du groupe de travail «subsidiarité», la seule conclusion possible est que celles-ci sont très dangereuses. La procédure d'alarme ressemble fortement à un droit de veto, et la possibilité, pour un parlement national, d'intenter un recours devant la Cour de Justice pendra comme une épée de Damocles au-dessus du fonctionnement des

Michel voor het oprichten van een gemengd college voor deze controle, is danook een goed alternatief. Dit laat trouwens toe om het debat van de subsidiariteit te linken aan het proportionaliteitsprincipe, waarbij de problemen veel acuter zijn,

Het is evident dat de werking van de COSAC moet verbeterd worden. Ze mag echter niet worden hervormd tot een tweede kamer naar Duits model, die wetgevende bevoegdheden zou hebben op vlak van de federatie. Het kan echter wel een interparlementair orgaan worden dat het intergouvernementeel beleid (pijler I en misschien UI) kan controleren. Eventueel kan het zelfs eveneens de subsidiariteitscontrole op zich nemen, indien ze uitgebreid wordt met leden van het Europees Parlement.

Sommigen willen de nationale parlementsleden betrekken bij de werking van de ministerraden. Dit is echt niet realistisch. In een land als België is het onmogelijk om een degelijke delegatie samen te stellen als men weet dat het Parlement thans derrien partijen rekt. Dit zou trouwens afbreuk doen aan het principe van de scheiding der machten, waar in Europa naar geijverd moet worden. Op dit ogenblik heeft de Ministerraad teveel wettelijke bevoegdheden.

Dit leidt tot een ander probleem, waarbij de Ministerraad soms geblokkeerd zit over bepaalde belangrijke beslissingen. Er zou een evocatierecht kunnen worden gegeven aan het Europees Parlement en/of een interparlementair orgaan (COSAC eventueel) om een oplossing voor te stellen aan de Ministerraad. Dit kan een bijkomende motivatie zijn om toch tot een beslissing te komen.

De heer François Roelants du Vivier, senator, stelt dat het in het Nationaal Parlement niet ontbreekt aan informatie, die is voldoende beschikbaar, maareerder aan-investeringswil en betrokkenheid. Al te vaak verschuilt men zich achter het voorwendsel dat het Europees Parlement zich wel zal bezighouden met de Europese materies. In dit opzicht kan in België een hervormde Senaat evolueren naar een kamer die zich vooral richt naar internationale en Europese materies, in overleg met de Belgische leden van het Europees Parlement.

De heer Willy De Clercq, Europeesparlementslid, benadrukt het belang van een doorzichtige Europese Unie. De creatie van een nieuwe instelling als het Europees Congres gaat hier lijnrecht tegenin, temeer daar dit slechts een orgaan zou worden waar veel wordt gepraat zonder echte bevoegdheden te hebben,

Ook het debat over de subsidiariteit moet in dit opzicht worden geëvalueerd. Is er wel een *ex ante* controle nodig? En moet hiervoor echt een nieuwe instelling worden opgericht? Het Hof van justitie

institutions. L'idée du ministre Michel consistant à créer un collège mixte chargé de ce contrôle, constitue dès lors une bonne solution de rechange. Elle permettrait d'ailleurs de lier le débat de la subsidiarité au principe de proportionnalité, les problèmes étant là beaucoup plus aigus.

Il est évident qu'il faut améliorer le fonctionnement de la COSAC. Toutefois, on ne saurait en faire une deuxième chambre selon le modèle allemand, qui aurait des compétences législatives dans le domaine de la fédération. Elle pourrait en revanche devenir un organe interparlementaire susceptible de contrôler la politique intergouvernementale (le deuxième et peut-être le troisième pilier). Elle pourrait même éventuellement se charger du contrôle de subsidiarité si l'on élargissait sa composition à des membres du Parlement européen.

Certains souhaitent associer les parlementaires nationaux au fonctionnement des conseils des ministres. Ce n'est pas réaliste. Dans un pays comme la Belgique, il serait impossible de composer une délégation d'un tel type, quand on sait que le Parlement compte treize partis. Au demeurant, on enfreindrait ainsi le principe de la séparation des pouvoirs, vers lequel il faut tendre en Europe. Actuellement, le Conseil a trop de compétences législatives.

On en arrive ainsi à un autre problème: le Conseil des ministres connaît parfois des blocages à propos de certaines décisions importantes. On pourrait accorder un droit d'évocation au Parlement européen et/ou à un organe interparlementaire (éventuellement la COSAC), qui proposerait une solution au Conseil des ministres. Ce serait une raison supplémentaire pour celui-ci de parvenir malgré tout à une décision.

M. François Roelants du Vivier, sénateur, affirme que le Parlement national ne manque pas d'informations, celles-ci sont suffisamment disponibles; ce sont plutôt la volonté de s'investir et celle de participer qui font défaut. On se retranche, trop souvent derrière le prétexte que le parlement européen s'occupera bien des matières européennes. À cet égard, un Sénat réformé pourrait, en Belgique, devenir une chambre s'intéressant surtout aux matières internationales et européennes, en concertation avec les membres belges du Parlement européen.

M. Willy De Clercq, membre du Parlement européen, souligne l'importance d'une Union européenne transparente. La création d'une nouvelle institution telle que le Congrès européen serait totalement contraire à cette transparence, d'autant qu'il s'agirait d'un organe où on disserterait beaucoup sans disposer de véritables compétences.

Il convient d'évaluer également le débat sur la subsidiarité dans cette perspective. Faut-il vraiment un contrôle *ex ante*? Faut-il vraiment créer pour cela une nouvelle institution? La Cour de Justice joue déjà

speelt nu reeds een grote rol in de subsidiariteitscontrole, Misschien moeten we eerder deze rol verder verfijnen en uitdiepen,

Is het tenslotte noodzakelijk om een «voorzitter van de EU» te creëren naast een voorzitter van de Raad, van de Commissie, enz. Ook dit is nefast voor de doorzichtigheid van de Europese instellingen.

Mevrouw Nelly Maes, Europees parlamentslid, pleit voor het bevorderen van klaarheid in de gebruikte terminologie. Veel mensen kennen het verschil niet tussen de Raad van Europa, de Europese Raad, etc. Anderzijds wordt het *Publicatieblad* nog steeds dat «van de Europese gemeenschappen» aangeduid. Deze kleinigheden kunnen verholpen worden, maar een wijziging van de verdragen is daarvoor nodig.

Er bestaat in België een duidelijke consensus over het versterken van de communautaire instellingen. In de eerste plaats bedoelt men daarmee de Commissie, die in zijn geheel door het Europees Parlement zou moeten worden verkozen. De creatie van een aparte verkozen voorzitter van de Raad moet worden vermeden, omdat dit het intergouvernementele eerder bevordert.

Op dit ogenblik is de belangstelling in de parlementen voor Europa eerder pover. De nationale parlementsleden moeten dan ook in de voorbereiding van de besluitvorming worden betrokken, zoals in Denemarken gebeurt. Organen als de COSAC zijn hiervoor echter niet geschikt.

België kan in dit alles een voortrekkersrol spelen. Gezien de complexe constitutionele situatie van het land, kan België niet anders dan voor een constitutioneel pluralisme in Europa zijn. Men moet echter beter kunnen doen dan nu het geval is. Het feit dat bevoegdheden als landbouw thans volledig geregionaliseerd zijn, is op zich niet slecht, maar mag niet leiden tot een onthouding van België op Europees vlak omdat men intern van mening verschilt. Eventueel moet worden nagedacht over het verdelen van de aan België toegekende stemmen.

Betreffende de voorstellen van de minister inzake lidmaatschap van de nationale assemblees, moet worden opgemerkt dat de agenda's van de Europese parlementsleden zeer goed gevuld zijn. Een goede coördinatie is dus onontbeerlijk om te vermijden dat parlementsleden bewust gaan kiezen voor de ene of andere assemblee.

Tenslotte wordt aandacht gevraagd voor het Comité van de regio's, dat thans als enig voordeel heeft dat het bestaat. De Conventie dient na te denken over een betere werkingen sarnstelling van dit comité.

De heer Philippe Mahoux, voorzitter van het Federaal Adviescomité voor Europese aangelegenheden,

un grand rôle dans le contrôle de la subsidiarité. Peut-être faudrait-il plutôt affiner et approfondir ce rôle.

Enfin, faut-il créer un poste de «président de l'UE», en plus du président du Conseil, de la Commission, etc. ? Cette création nuirait-elle aussi à la transparence des institutions européennes.

Mme Nelly Maes, membre du Parlement européen, plaide pour plus de clarté dans la terminologie utilisée. Nombreux sont ceux qui ne connaissent pas la différence entre le Conseil de l'Europe, le Conseil européen, etc. Par ailleurs, le *Journal officiel* s'appelle toujours «*Journal officiel des Communautés européennes*». On pourrait résoudre ces problèmes mineurs, mais pour ce faire, il faut modifier les traités.

En Belgique, il existe un consensus clair en faveur du renforcement des institutions européennes. On entend par là, en premier lieu, la Commission, qui devrait être élue dans sa totalité par le Parlement européen. Il faut éviter de créer une fonction distincte de président élu de Conseil, car cela favoriserait plutôt la démarche intergouvernementale.

Actuellement, les parlements s'intéressent peu à l'Europe. Dès lors, les parlements nationaux doivent être associés à la préparation de la prise de décision, comme c'est le cas au Danemark. Toutefois, des organes tels que la COSAC ne conviennent pas pour jouer ce rôle.

La Belgique pourrait jouer un rôle de pionnier dans toutes ces matières. Vu la situation constitutionnelle complexe du pays, la Belgique ne peut qu'être favorable à un pluralisme constitutionnel en Europe. Toutefois, il faut pouvoir faire mieux que ce que l'on fait à présent. Le fait que des compétences telles que l'agriculture ont été complètement régionalisées n'est pas mauvais en soi, mais il ne saurait mener à un abstentionnisme de la Belgique au niveau européen à cause de divergences de vue internes. Il faudrait réfléchir à une répartition des voix attribuées à la Belgique.

En ce qui concerne les propositions du ministre en matière de participation des assemblees nationales, il faut faire observer que l'agenda des membres du Parlement européen est bien rempli. Une bonne coordination est donc indispensable pour éviter que les parlementaires n'optent consciemment pour l'une ou l'autre assemblee.

Enfin, il faut s'intéresser au Comité des régions, qui n'a actuellement que le seul mérite d'exister. La Conventie doit réfléchir à une amélioration du fonctionnement et de la composition de ce comité.

M. Philippe Mahoux, président du Comité d'avis fédéral chargé des questions européennes, souligne

benadrukt dat de interesse van de bevolking niet steeds even groot is, en dat hiermee rekening moet worden gehouden. Het institutionele rekt immers veel minder de aandacht dan puur politieke onderwerpen, ook op Europees vlak.

De meeste nationale parlementen, zo ook het Belgische, zijn niet echt enthousiast over de creatie van een tweede Europese kamer. Het idee om een gemengd orgaan in te stellen voor de controle van de subsidiariteit, is weliswaar interessant, maar men moet steeds rekening blijven houden met de rol en positie van het Hof van justitie.

De COSAC kan in de toekomst nog een grote rol spelen in Europa, zo men de nodige middelen geeft en structuren opzet. Een permanent secretariaat is hierbij onontbeerlijk.

Tenslotte is het Adviescomité een mooi voorbeeld van hetgeen de minister voorstelt. De Belgische leden van het Europees Parlement zetelen automatisch in dit Adviescomité. Daarnaast hebben zij het recht de ministers te interpelleren. Het voorstel van de minister zou echter verder gaan en de Europese parlementsleden van rechtswege lid maken van de nationale assemblee.

e) Antwoord van de minister

De gevolgen van de regionalisering van bepaalde domeinen zoals het landbouwbeleid, zullen nog verder moeten worden onderzocht, maar het lijkt geen goed idee om de stemmen in de Raad te verdelen over de regio's.

Er bestaat geen twijfel over het feit dat de Raad van ministers op dit ogenblik teveel wetgevende bevoegdheden heeft. Er zal dus een zeker communautair tegengewicht moeten worden gevonden.

De *a priori* controle van de subsidiariteit doet niets af aan de bevoegdheden van het Hof van justitie. Het is eerder een alarmprocedure op voorhand om eventuele problemen in de kiem te smoren. Het voorstel om deze controle te laten doen door een orgaan van Europese en nationale parlementsleden en juristen, is gedaan om politieke koehandel te vermijden. De aanwezigheid van juristen zal de adviezen van dit orgaan ook in grote mate kunnen objectiveren. Men mag verder niet vergeten dat het debat rond de subsidiariteit vaak gebruikt wordt om de communautaire methode eerder te ondermijnen en te verzwakken. Het Duitse discours omtrent het landbouwbeleid neigt soms in die richting.

De verduidelijking en vereenvoudiging van de Europese terminologie moet een van de prioriteiten zijn van de Conventie. De terminologie moet worden vereenvoudigd, maar dit is gemakkelijker gezegd dan gedaan.

que l'intérêt de la population n'est pas constant, et qu'il faut en tenir compte. En effet, le volet institutionnel attire beaucoup moins l'attention que les sujets purement politiques, au niveau européen également.

La plupart des parlements nationaux - et le Parlement belge est du nombre - ne sont pas très enthousiastes quant à la création d'une deuxième chambre européenne. L'idée de créer un organe mixte chargé de contrôler la subsidiarité est certes intéressante, mais il faut continuer à tenir compte du rôle et de la position de la Cour de Justice,

À l'avenir, la COSAC pourra jouer un rôle accru en Europe, pour autant qu'on lui donne les moyens et qu'on crée les structures nécessaires. À cet égard, un secrétariat permanent est indispensable.

Enfin, le Comité d'avis est un bel exemple de ce que propose le ministre. Les membres belges du Parlement européen siègent automatiquement dans ce Comité d'avis. En outre, ils ont le droit d'interpeller les ministres. La proposition du ministre va cependant plus loin et ferait des membres du Parlement européen des membres de plein droit de l'assemblée nationale.

e) Réponse du ministre

Il faudra examiner quelles sont les conséquences de la régionalisation de certains domaines tels que la politique agricole, mais ce ne serait pas une bonne idée, semble-t-il, de répartir les voix entre les régions.

Il ne fait aucun doute que le Conseil des ministres dispose actuellement de trop de compétences législatives. Il faudra donc lui trouver un contrepois communautaire.

Le contrôle *a priori* de la subsidiarité ne porte pas préjudice aux compétences de la Cour de Justice. Il s'agit plutôt d'une procédure d'alarme anticipée visant à prévenir d'éventuels problèmes. On a proposé de faire effectuer ce contrôle par un organe constitué de parlementaires et de juristes européens et nationaux pour éviter tout marchandage politique. La présence de juristes permettrait d'objectiver considérablement les avis que rendrait cet organe. En outre, on ne saurait oublier que le débat concernant la subsidiarité est souvent utilisé pour miner la méthode communautaire et pour l'affaiblir. Le discours allemand sur la politique agricole va parfois dans ce sens.

La Convention doit avoir pour priorité de préciser et de simplifier la terminologie européenne. La terminologie doit être simplifiée, ce qui est plus facile à dire qu'à faire.

Wat het voorzitterschap van de Europese Unie betreft, verdient de constructie waarbij de hoge vertegenwoordiger voorzitter is van de Raad algemene zaken en vice-voorzitter van de Commissie, zeker aanbeveling. Het roterend voorzitterschap heeft voordelen, maar getuigt evenzeer van een gebrek aan coherentie en logica. Daarenboven zullen vele kandidaat-lidstaten het zeer moeilijk hebben om de verantwoordelijkheden van een dergelijk voorzitterschap op zich te nemen. Men kan eventueel wel opteren voor een roterend voorzitterschap voor de gespecialiseerde raden. Een aparte voorzitter voor de Raad moet worden vermeden, omdat dit enkel herintergouvernementele in Europa zal versterken. Ook de idee van een Europees Congres is niet ideaal, aangezien een dergelijk orgaan vaag is en geen enkele toegevoegde waarde zal hebben.

Tenslotte kan nog melding worden gemaakt van een tussentijds rapport aan de regering dat voorbereid wordt betreffende de Conventie. Een stand-van-zaken zal worden opgemaakt, en er zullen een aantal nieuwe voorstellen worden gedaan. Dit rapport kan eveneens besproken worden in de schoot van her Adviescomité.

2. Uiteenzetting door de heer Mark Eyskens, volksvertegenwoordiger, betreffende de reflectienota «Europa, een confederale federatie» en betreffende de resolutie van de WEV over de rol van de nationale parlementen in de EU en meer in het bijzonder in het Europees Veiligheids- en Defensiebeleid.

De heer Marc Eyskens, volksvertegenwoordiger, haalt een aantal denkpluizen en voorstellen aan die voornamelijk betrekking hebben op de parlementaire controle op het intergouvernementele luik van de Europese politiek.

Vooreerst zou men moeten overwegen om zowel de Assemblée van de West-Europese Unie als de COSAC af te schaffen en te vervangen door een interparlementair orgaan dat controle kan uitoefenen op de intergouvernementele bevoegdheden van de ministerraad. Dit is immers niet voldoende te controleren in de nationale parlementen alleen. Een verbeterde, gestructureerde COSAC kan die taak op zich nemen.

Daarnaast zou dit orgaan samen met het Europees Parlement een soort van Europees Congres kunnen vormen dat eventueel de verkiezing van de voorzitter van de Commissie en/of de Raad, de *ex ante* subsidiariteitscontrole en/of de instemming met de zogenaamde werkverdragen (in tegenstelling tot de echt constitutionele verdragen die na al de nationale parlementen worden doorgestuurd) voor zijn rekening neemt.

In Europa wordt vaak gesproken over een democratisch deficit. Dit is geen correcte term wanneer

En ce qui concerne la présidence de l'Union européenne, la structure dans laquelle le haut représentant est président du Conseil affaires générales et vice-président de la Commission est certainement à conseiller. La présidence tournante a des avantages, mais elle montre également un manque de cohérence et de logique. En outre, de nombreux candidats à l'adhésion auront de grandes difficultés à assumer les responsabilités inhérentes à pareille présidence. On pourrait cependant opter pour une présidence tournante des conseils spécialisés. Il faut éviter de nommer un président à part pour le Conseil, car cela ne ferait que renforcer la méthode intergouvernementale en Europe. L'idée d'un Congrès européen n'est pas davantage une solution idéale, car pareil organe serait flou et ne représenterait pas de valeur ajoutée.

Enfin, il faut mentionner un rapport intermédiaire au gouvernement, qui est en préparation, concernant la Convention. On procédera à un état des lieux et on formulera une série de propositions nouvelles. Ce rapport pourra également être discuté au sein du Comité d'avis.

2. Exposé de M. Mark Eyskens, député, concernant la note de réflexion «l'Europe, une fédération confédérale» et concernant la résolution de l'UEO sur le rôle des parlements nationaux au sein de l'VE et en particulier dans le cadre de la politique européenne de sécurité et de défense.

M. Marc Eyskens, député, évoque plusieurs pistes de réflexion et propositions qui ont trait principalement au contrôle parlementaire du volet intergouvernemental de la politique européenne.

Il faudrait tout d'abord envisager de supprimer l'Assemblée de l'Union de l'Europe occidentale et la COSAC pour les remplacer par un organe interparlementaire qui pourrait contrôler l'exercice des compétences intergouvernementales par le Conseil de ministres. En effet, un contrôle exercé au sein des parlements nationaux ne suffit pas. Une COSAC améliorée et structurée pourrait assumer cette tâche.

De plus, cet organe pourrait former, avec le Parlement européen, une sorte de Congrès européen qui serait éventuellement chargé de l'élection du président de la Commission et/ou du Conseil ainsi que du contrôle de subsidiarité et/ou de l'assentiment *ex ante* pour ce qui concerne les traités fonctionnels (par opposition aux traités proprement constitutionnels, qui sont soumis aux parlements nationaux).

On évoque souvent un déficit démocratique européen. C'est un abus de langage quand on sait que la

men voor ogen houdt dat 700 Europese parlementsleden en, na de uitbreiding, meer dan 7 000 nationale parlementsleden de Europese bevolking vertegenwoordigen. Er is echter wel een gebrek aan Europees gedachtegoed bij de bevolking, evenals een gebrek aan een «Europees gezicht».

Dit laatste probeert men nu op te lossen door het invoeren van een Europese president. Deze zal willens nillens de voorzitter van de Commissie in de schaduw plaatsen. Vandaar dat kan worden gepleit voor de creatie van een Europese executieve die naast de voorzitter van de Raad en de voorzitter en vice-voorzitters van de Commissie, ook de hoge vertegenwoordiger moet omvatten.

Een ander voorstel die de vermelde gebreken kan oplossen, is de splitsing van de raad algemene zaken in een raad algemene zaken en een raad buitenlandse zaken. Andere mogelijkheden werden reeds eerder vermeld: een interparlementair orgaan, evocatierecht, Europees Congres en de organisatie van Europese verkiezingen met een zeker contingent van transnationale kandidaten.

De heer Louis Michel, vice-eerste minister en minister van Buitenlandse Zaken en regeringsvertegenwoordiger in de Europese Conventie, antwoordt dat de raad algemene zaken thans al vergadert op basis van twee gescheiden agenda's. Een volledige splitsing leidt echter tot de creatie in alle nationale regeringen van een staatssecretaris of minister voor Europese zaken naast deze voor buitenlandse zaken. Dit kan het beleid serieus hypothekeren, als men niet van in het begin stelt wie onder de voogdij van wie komt. De coherentie van het beleid dient ten allen tijde worden verzekerd. Dit geldt trouwens ook voor de relatie tussen ontwikkelingssamenwerking en buitenlandse zaken of buitenlandse handel en buitenlandse zaken.

De heer Jan Dhaene, Europees parlements lid, is van oordeel dat dit document erg waardevol is en hoop dat het in de toekomst verder besproken kan worden in de schoot van het Adviescomité.

3. Uiteenzetting door de heer Georges Cléfayt, volksvertegenwoordiger, over de resolutie van de Parlementaire vergadering van de Raad van Europa over de «toekomst van de samenwerking tussen de Europese Instellingen»

Deze resolutie van de Raad van Europa werd in juni 2002 met een grote meerderheid aangenomen. Het heeft tot bedoeling een signaal te zijn naar de leden van de Conventie toe. In de resolutie wordt opgeroepen tot een versterkte synergie tussen de Europese Unie en de Raad van Europa. Beide organisaties kunnen elkaar zeer tot nut zijn. Thans echter bestaat

population européenne est actuellement représentée par 700 parlementaires européens et qu'après l'extension, elle le sera par plus de 7 000 parlementaires nationaux. Ce qui fait en revanche défaut, c'est une idéologie européenne au sein de la population ainsi qu'un «visage de l'Europe».

On essaie actuellement de donner un visage à l'Europe en instaurant la fonction de président européen qui, qu'on le veuille ou non, ferait de l'ombre au président de la Commission. C'est pourquoi on pourrait plaider en faveur de la création d'un exécutif européen qui devrait comprendre le président du Conseil, le président et les vice-présidents de la Commission et le haut représentant.

Une autre proposition qui permettrait de porter remède aux problèmes précités est la scission du Conseil affaires générales en un Conseil affaires économiques et un Conseil affaires étrangères. D'autres possibilités ont déjà été évoquées: la création d'un organe interparlementaire, le droit d'évocation, la création d'un Congrès européen et l'organisation d'élections européennes avec un certain contingent de candidats transnationaux.

M. Louis Michel, vice-premier ministre et ministre des Affaires étrangères et représentant du gouvernement à la Convention européenne, répond que le Conseil affaires générales se réunir déjà sur la base de deux ordres du jour distincts. Une scission complète entraînerait toutefois la création dans tous les gouvernements nationaux, d'un poste de ministre ou de secrétaire d'État chargé des Affaires européennes, en plus de celui chargé des affaires étrangères. Si l'on ne précise pas d'entrée de jeu qui exerce la tutelle sur qui, cela risque d'hypothéquer gravement la politique, dont la cohérence doit être assurée à tout moment. La même cohérence est d'ailleurs tout aussi indispensable entre la coopération au développement et les affaires étrangères ou le commerce extérieur et les affaires étrangères.

M. Jan Dhaene, parlementaire européen, estime que ce document est très précieux et espère qu'il pourra être discuté plus avant au sein du Comité d'avis.

3. Exposé de M. Georges Cléfayt, député, concernant la résolution de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe relative à l'«avenir de la coopération entre les institutions européennes»

Cette résolution du Conseil de l'Europe, qui a été votée en juin 2002 à une large majorité, est un signal à l'adresse des membres de la Convention. Cette résolution en appelle à renforcer la synergie entre l'Union européenne et le Conseil de l'Europe. Bien que ces deux organisations aient chacune leur utilité, le fonctionnement de l'Union européenne risque d'entraver

her risico dar de werking van de Europese Unie deze van de Raad van Europa kan hinderen, Twee punten werden in het bijzonder door de resolutie aangehaald.

a) Het juridisch kader van de Europese Unie mag dat van de Raad van Europa niet in de weg gaan

De Raad van Europa is een intergouvernementele en interparlementaire assemblee. Niettemin kreeg ze van bij haar ontstaan een specifieke taak toegewezen om na te denken over alle problemen van de samenleving. Dit heeft geleid tot meer dan 300 belangrijke conventies over allerlei thema's gaande van cybercriminaliteit tot mensenrechten. Deze conventies worden soms vergeten door de Europese Unie, hoewel zij zeker hun waarde en nut bewezen hebben en nog elke dag blijven bewijzen. Er bestaat zelfs het risico dar de Europese Unie in haar werkzaamheden de werking van de Raad van Europa kan hinderen. Een duidelijk voorbeeld hiervan is het Charter van de Mensenrechten van de Europese Unie dat staat naast de Europese Conventie voor de Rechten van de Mens en het Europees Hof te Straatsburg. Dit zou kunnen worden opgelost indien de Europese Unie zou toetreden tot deze conventie. Aldus kan een al te grote concurrentie tussen de hoven van Straatsburg en Luxemburg worden vermeden.

b) De Raad van Europa als brug tussen de Europese Unie en de Europese niet-lidstaten van de Europese Unie

Men moet er zich rekenschap van geven dat er naast de Europese Unie altijd Europese landen zullen bestaan die geen lid zijn van de Europese Unie maar wel van de Raad van Europa. Een belangrijk voorbeeld hier is de positie van Rusland,

De Raad van Europa kan een soort interface zijn tussen het land in kwestie en de lidstaten van de Europese Unie die eveneens in de Raad van Europa zetelen, en kan er eveneens voor zorgen dat dubbel werk vermeden wordt. Een goed voorbeeld hier is een betere coördinatie van het waarnemingswerk bij verkiezingen.

De voorzitters-rapporteurs,

Deheren MAHOUX (S) en DE CROO (K)

celui du Conseil de l'Europe. La résolution a mis l'accent sur deux points particuliers.

a) Le cadre juridique de l'Union européenne ne peut faire obstacle à celui du Conseil de l'Europe

Le Conseil de l'Europe est une assemblée intergouvernementale et interparlementaire qui, dès sa création, s'est vu confier une mission spécifique, à savoir être un organe de réflexion sur tous les problèmes de la société. Ce travail de réflexion a engendré plus de 300 conventions importantes sur toutes sortes de thèmes allant de la criminalité informatique aux droits de l'homme. L'Union européenne oublie parfois ces conventions dont la valeur et l'utilité se sont pourtant déjà vérifiées et continuent à se vérifier chaque jour. Il y a même un risque que les travaux de l'Union européenne entravent le fonctionnement du Conseil de l'Europe. On peut citer à titre d'exemple la Charte des droits de l'homme de l'Union européenne qui coexiste avec la Convention européenne des droits de l'homme et la Cour européenne de Strasbourg. Ce problème pourrait être résolu si l'Union européenne adhère à cette convention, ce qui permettrait d'éviter une trop grande concurrence entre la Cour de Strasbourg et celle de Luxembourg.

b) Le Conseil de l'Europe, passerelle entre l'Union européenne et les pays européens qui ne sont pas membres de l'Union européenne

Il faut bien se rendre compte qu'il y aura toujours, en marge de l'Union européenne, des pays européens qui n'adhéreront pas à l'Union européenne, mais qui seront membres du Conseil de l'Europe. Il suffit pour s'en assurer de penser à la place de la Russie.

Le Conseil de l'Europe pourrait être une sorte d'interface entre le pays en question et les États membres de l'Union européenne qui siègent également au Conseil de l'Europe, ce qui permettrait aussi d'éviter les doubles emplois. Cela se traduirait, par exemple, par une meilleure coordination du travail des observateurs électoraux.

Les présidents-rapporteurs,

MM. MAHOUX (S) et DE CROO (K)

BIJLAGE 1

EUROPESE CONVENTIE
SECRETARIAAT

Brussel, 29 mei 2002 (17.06)
(OR fr)

CONV 67/1102
REV!

INLEIDENDE NOTA

van: het.Praesidium

aan: de Conventie

Betreft: De rol van de nationale parlementen in de Europese structuur

Voor de leden van de Conventie gaat hierbij een discussienota over de rol van de nationale parlementen in de Europese structuur.

Dit document is beschrijvend van aard en kan als uitgangspunt dienen voor het debat over de rol van de nationale parlementen dat tijdens de plenaire zitting van de Conventie op 6 en 7 juni 2002 zal worden gehouden,

LA CONVENTION EUROPEENNE

Bruxelles, le 29 mai 2002

LE SECRETARIAT

CONV 6711162
REV1

NOTE DETRANSMISSION

du Praesidium

à la Convention

Objet: Le rôle des parlements nationaux dans l'architecture européenne.

Les membres de la Convention trouveront ci-après une note de réflexion concernant le rôle des parlements nationaux dans l'architecture européenne.

Ce document est de nature descriptive et vise à servir de base aux débats de la séance plénière de la Convention des 6 et 7 juin 2002 pour ce qui est du rôle des parlements nationaux.

DISCUSSIONOTA

Betreft: De rol van de nationale parlementen in de Europese structuur

INLEIDING

1. Sinds enige tijd worden met betrekking tot de rol van de nationale parlementen in de Europese Unie vaak de volgende twee opmerkingen gehoord: in de eerste plaats beweren sommigen dat, aangezien de nationale wetgeving op sociaal-economisch gebied in feite grotendeels het resultaat is van de omzetting van communautaire richtlijnen, de nationale parlementen op dat gebied nog slechts als "registratiekamer" fungeren; een tweede vaak gehoorde opmerking is dat de nationale parlementaire controleprocedures te kort zouden schieten voor bepaalde nieuwe beleidsgebieden, zoals politieke en justitiële samenwerking, het economisch en monetair beleid in het kader van de EMU en het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid,
2. Zich bewust van deze problemen, hebben de lidstaten in de eerste plaats verklaring nr. 1, S, gehecht aan het Verdrag van Maastricht, aangenomen, waarin wordt onderstreept dat het noodzakelijk is de informatie-uitwisseling tussende nationale parlementen en het Europees Parlement te intensiveren, Voorts wordt in deze verklaring gesteld dat de regeringen erop zouden moeten toezien *"dat de nationale parlementen tijdig, ter informatie of voor eventuele bespreking, de beschikking krijgen over wetgevingsvoorstellen van de Commissie."*

NOTE DE REFLEXION

Objet: Le rôle des parlements nationaux dans l'architecture européenne

INTRODUCTION

1. Depuis un certain temps, deux questions en particulier ont été soulevées au sujet du rôle des parlements nationaux au sein de l'Union: en premier lieu, vu qu'une grande partie de la législation nationale dans les domaines économique et social résulte en réalité de la transposition de directives communautaires, certains prétendent que les parlements nationaux se limiteraient à assurer un rôle de «chambre d'enregistrement» pour ces matières; en deuxième lieu, dans certains nouveaux domaines, tels que la politique en matière de coopération policière et judiciaire, la politique économique et monétaire dans le cadre de l'UEM et la politique étrangère et de sécurité commune, certains estiment que les procédures de contrôle parlementaire national ne seraient pas adéquates.
2. Conscients de ces problèmes, les Etats membres ont d'abord adopté la déclaration nOB, annexée au traité de Maastricht, qui a souligné la nécessité d'intensifier l'échange d'informations entre les parlements nationaux et le Parlement européen. Dans cette déclaration, il est précisé en outre que les gouvernements devraient veiller « à ce que les parlements nationaux puissent disposer des propositions législatives de la Commission en temps utile pour leur information ou pour un éventuel examen» .

3. Voorts is bij de aanneming van het Verdrag van Amsterdam een protocol vastgesteld over de rol van de nationale parlementen in de Europese Unie. In dat protocol wordt het volgende bepaald: *"Voorstellen van de Commissie voor wetgeving (...) worden tijdig beschikbaar gesteld, zodat de regering van elke lidstaat ervoor kan zorgen dat het nationale parlementze voorzover dienstig ontvangt. Er dient een periode van zes weken te verstrijken tussen het ogenblik waarop een wetgevingsvoorstel of een voorstel voor een uit hoofde van titel VI van het Verdrag betreffende de Europese Unie vast te stellen maatregel door de Commissie in alle talen aan het Europees Parlement en de Raad beschikbaar wordt gesteld, en de datum waarop het met het oog op een besluit, hetzij de aanneming van een besluit, hetzij de vaststelling van een gemeenschappelijk standpunt (...) op de agenda van de Raad wordt geplaatst (...)"*.¹ Voorts wordt in ditzelfde protocol de rol van de op 16-17 november 1989 in Parijs opgerichte Conferentie van commissies voor Europese aangelegenheden (COSAC) bevestigd en nader ingevuld. De COSAC kan met name tot het Europees Parlement, de Raad en de Commissie elke door haar passend geachte bijdrage richten inzake de wetgevende werkzaamheden van de Unie, meer bepaald wat betreft de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel, de ruimte van vrijheid, veiligheid, rechtvaardigheid en vraagstukken in verband met grondrechten".
4. In verklaring nr. 23, gehecht aan het Verdrag van Nice, wordt gesteld dat de Conferentie verlangt dat een breder en tevens diepgaander debat over de toekomst van de Europese Unie wordt ingezet, in het bijzonder met de vertegenwoordigers van de nationale parlementen. Voorts wordt in deze verklaring gesteld dat een van de thema's waarover moet worden nagedacht de "rol van de nationale parlementen in het Europese bestel" is.
5. Tot slot worden er in de Verklaring van Laken in verband met de democratische legitimatie van de Unie de volgende vragen gesteld over de rol van de nationale parlementen:
- Moeten zij vertegenwoordigd zijn in een nieuwe instelling, naast de Raad en het Europees Parlement?
 - Moeten zij een rol spelen op die gebieden van het Europese optreden waar het Europees Parlement niet bevoegd is?

¹

Bepaalde documenten worden niet in het protocol genoemd, met name die welke verband houden met de tweede pijler en de nauwere samenwerking, en die welke door de lidstaten aan de Europese Raad worden voorgelegd,

3. Lors de l'adoption du traité d'Amsterdam, un protocole a été adopté sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne, aux termes duquel « *les propositions législatives de la Commission (...) sont communiquées suffisamment à temps pour que le gouvernement de chaque Etat membre puisse veiller à ce que le parlement national de son pays les reçoive comme il convient. Un délai de six semaines s'écoule entre le moment où une proposition législative ou une proposition de mesure à adopter en application du titre VI du traité sur l'Union européenne est mise par la Commission à la disposition du Parlement européen et du Conseil dans toutes les langues et la date à laquelle est inscrite à l'ordre du jour du Conseil en vue d'une décision, soit en vue de l'adoption d'un acte, soit en vue de l'adoption d'une position commune (...)* ». En outre, dans le même protocole, le rôle de la Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires (COSAC), créée à Paris les 16 et 17 novembre 1989, a été consacré et précisé. La COSAC peut notamment « *adresser au Parlement européen, au Conseil et à la Commission toute contribution qu'elle juge appropriée sur les activités législatives de l'Union, notamment en ce qui concerne l'application du principe de subsidiarité, l'espace de liberté, de sécurité et de justice, ainsi que les questions relatives aux droits fondamentaux* ».
4. Dans la déclaration n° 23, annexée au traité de Nice, il est mentionné que la Conférence souhaitait qu'un débat plus large et plus approfondi ait lieu sur l'avenir de l'Union européenne, notamment avec les représentants des parlements nationaux. Il y est indiqué que l'un des thèmes de réflexion devrait porter sur "le rôle des parlements nationaux dans l'architecture européenne".
5. Enfin, la déclaration de Laeken, au sujet de la légitimité démocratique de l'Union, formule les questions suivantes sur le rôle des parlements nationaux :
- a) Doivent-ils être représentés dans une nouvelle institution, à côté du Conseil et du Parlement européen ?
 - b) Doivent-ils jouer un rôle dans les domaines de l'action européenne pour lesquels le Parlement européen n'est pas compétent?

1

A noter que certains documents ne sont pas mentionnés dans le Protocole, notamment ceux relevant du deuxième pilier, des coopérations renforcées et ceux présentés par les Etats membres au Conseil européen.

- c) Moeten zij zich concentreren op de bevoegdheidsverdeling, tussen Unie en lidstaten, bijvoorbeeld door een voorafgaande controle op de naleving van het subsidiariteitsbeginsel?
6. In deze nota wordt nagegaan op welke wijze de nationale parlementen thans aan de werkzaamheden van de Unie deelnemen (I) en worden enkele voorstellen belicht die onlangs over de toekomstige rol van de nationale parlementen in de Unie zijn gedaan (II).
- I. DE DEELNEMING VAN DE NATIONALE PARLEMENTEN AAN DE WERKZAAMHEDEN VAN DE UNIE
7. De nationale parlementen nemen op drie verschillende manieren deel aan de werkzaamheden van de Unie. In de eerste plaats bij de totstandbrenging, en de implementatie van het recht van de Unie (A), in de tweede plaats wanneer zij politieke controle uitoefenen op de standpunten die hun respectieveregeringen binnen de Raad innemen (B) en in de derde plaats wanneer zij samenwerkingsbetrekkingen met de andere parlementen in de Unie aangaan (C).
- A. DE DEELNEMING VAN DE NATIONALE PARLEMENTEN BIJ DE TOTSTANDBRENGING EN DE IMPLEMENTATIE VAN HET RECHT VAN DE UNIE
8. De nationale parlementen nemen thans optwee verschillende niveaus deel aan de totstandbrenging van het recht van de Unie: op het niveau van het primaire recht (verdragen en andere teksten die op gelijke voet staan met de verdragen) en op het niveau van het secundaire recht (unilaterale handelingen van de instellingen, gebaseerd op de verdragen) ².
9. Deelneming van de nationale parlementen aan de totstandbrenging van het primaire-recht vindt met name plaats ten aanzien van de volgende handelingen:
- a) wijzigingen in de verdragen (artikel 48 VEU);
 - b) toetredingsakkoorden (artikel 49 VEU).

²

In deze nota wordt uitsluitend verwezen naar het EUNerdrag en het EG-Verdrag.

- c) Doivent-ils se concentrer sur la répartition des compétences entre l'Union et les Etats membres, par exemple par un contrôle préalable du respect du principe de subsidiarité ?

6. La présente note contient une analyse sur la manière dont les parlements nationaux participent actuellement aux activités de l'Union (I) et examine ensuite certaines propositions avancées récemment sur le futur rôle des parlements nationaux au sein de l'Union (II).

I. LA PARTICIPATION DES PARLEMENTS NATIONAUX AUX ACTIVITES DE L'UNION

7. Les parlements nationaux participent de trois manières distinctes aux activités de l'Union: premièrement, dans l'élaboration et dans la mise en oeuvre du droit de l'Union (A), deuxièmement lorsqu'ils exercent un contrôle politique sur les positions adoptées par leurs gouvernements respectifs au sein du Conseil (B) et troisièmement lorsqu'ils établissent des relations de coopération avec les autres parlements de l'Union (C).

A. LA PARTICIPATION DES PARLEMENTS NATIONAUX DANS L'ELABORATION ET DANS LA MISE EN OEUVRE DU DROIT DE L'UNION

8. Actuellement, les parlements nationaux participent à l'élaboration du droit de l'Union à deux niveaux différents: au niveau du droit primaire (traités et autres textes ayant le même rang que ces derniers) et au niveau du droit dérivé (actes unilatéraux des institutions fondés sur les traités).

9. Pour ce qui est de la participation des parlements nationaux à l'élaboration du droit primaire, il convient de mentionner notamment les actes suivants:

- a) Modifications des traités (article 48 TUE) ;
- b) Accords d'adhésion (article 49 TUE) ;

10. De secundairrechtelijke handelingen waarvoor in deelneming van de nationale parlementen is voorzien, zijn met name:
- a) het besluit van de Europese Raad over de geleidelijke vaststelling van een gemeenschappelijk defensiebeleid (artikel 17, lid 1, eerste alinea, VEU);
 - b) het besluit van de Europese Raad over de integratie van de WEU in de Unie (artikel 17, lid 1, tweede alinea, VEU);
 - c) overeenkomsten in het kader van de politieke en justitiële samenwerking in strafzaken (artikel 134, lid 2, onder b), VEU);
 - d) besluiten van de Raad om het beoogde optreden in het kader van de derde pijler over te brengen naar de eerste pijler (artikel 42 VEU);
 - e) het besluit van de Raad tot vaststelling van de bepalingen ter aanvulling van de in het verdrag vastgelegde rechten inzake het burgerschap van de Unie (artikel 22, tweede alinea, VEG);
 - f) het besluit van de Raad betreffende het houden van rechtstreekse algemene verkiezingen volgens een eenvormige procedure (artikel 190, lid 4, VEG);
 - g) het besluit van de Raad tot vaststelling van de bepalingen inzake het stelsel van eigen middelen van de Gemeenschap (artikel 129 VEG);
 - h) de overeenkomsten tussen de lidstaten op verschillende gebieden die hoofdzakelijk onder het internationale privaatrecht vallen, ter verwezenlijking van doelstellingen van de Gemeenschap door middel van eenvormige rechtsregels (artikel 129 VEG) 3.
11. De bevoegdheid voor de implementatie van het communautaire recht ligt bij de lidstaten, die alle passende maatregelen nemen om de nakoming van de uit het Verdrag of uit handelingen van de instellingen der Gemeenschap voortvloeiende verplichtingen te verzekeren (artikel 10 VEO). Jaarlijks conformeren de lidstaten zich aan de regels die uit hun interne en met name hun constitutionele recht voortvloeien (beginsel van de institutionele autonomie). Hieruit volgt dat de nationale ectoriteiten die bevoegd zijn om uitvoering te geven aan het recht van de Unie per lidstaat kunnen verschillen. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering ligt uitsluitend bij de betrokken lidstaat, maar in bepaalde gevallen is een bevoegdheidsverdeling

³ Voorbeelden: Verdrag van Brussel van 29 februari 1968 betreffende de onderlinge erkenning van vennootschappen en rechtspersonen, waarvan het toepassingsgebied naderhand is uitgebreid door de Overeenkomst van 28 mei 1998, gebaseerd op artikel 131 VEU; Verdrag van Brussel van 1 februari 1973 betreffende de rechterlijke bevoegdheid en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken,

10. En ce qui concerne les actes de droit dérivé, la participation des parlements nationaux est prévue notamment pour les actes suivants:
- a) Décision du Conseil européen sur la définition progressive d'une politique commune de défense (article 17, paragraphe 1, premier alinéa TUE);
 - b) Décision du Conseil européen sur l'intégration de l'DEa dans l'Union (article 17, paragraphe 1, deuxième alinéa TUE);
 - c) Conventions dans le cadre de la coopération en matière policière et judiciaire en matière pénale (article 34, paragraphe 2, alinéa b TUE);
 - d) Décisions du Conseil transférant au 1er pilier des actions visées au 3ème pilier (article 42 TUE) ;
 - e) Décision du Conseil arrêtant des dispositions tendant à compléter les droits prévus dans le traité concernant la citoyenneté de l'Union, article 22, deuxième alinéa, TCE);
 - f) Acte du Conseil portant sur l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct selon une procédure uniforme (article 190, paragraphe 4 TCE) ;
 - g) Décision du Conseil arrêtant les dispositions relatives au système des ressources propres de la Communauté (article 269 TeE);
 - h) Conventions entre Etats membres, dans divers domaines relevant principalement du droit international privé, en vue de réaliser des objectifs de la Communauté par des règles de droit uniformes (article 293 TCE/.

II. Quant à la mise en oeuvre du droit communautaire, cette dernière relève de la compétence des Etats, qui prennent toutes mesures propres à assurer l'exécution découlant des traités ou résultant des actes des institutions de la Communauté (article 10 TeE). A cet effet, les Etats se conforment aux règles qui découlent de leur droit interne et notamment de leur droit constitutionnel, quant à la détermination des organes compétents et des procédures nationales applicables (principe de l'autonomie institutionnelle). Il s'ensuit que ces autorités nationales compétentes pour pourvoir à l'exécution du droit de l'Union peuvent varier selon les Etats. Bien qu'en cette matière le seul responsable soit l'Etat membre concerné, dans certains cas il y

³

Exemples: convention de Bruxelles du 29 février 1968 sur la reconnaissance mutuelle des sociétés et personnes morales, dont le champ d'application a été ultérieurement élargi par la convention du 28 mai 1998, fondée sur l'article 31 TUE; convention de Bruxelles du 1er février 1973 concernant la compétence judiciaire et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale.

tussen de nationale parlementen en de regeringen gemaakt. Zo kent de nationale constitutie van bepaalde federale of geregionaliseerde lidstaten op bepaalde gebieden wetgevende bevoegdheden (concurrente of exclusieve) toe aan de federale of regionale eenheden.

12. Hoewel in dit proces zeer vaak een rol aan het parlement is toebedeeld, heeft het parlement in bepaalde gevallen aan de regering de bevoegdheid gedelegeerd om de normaliter aan de wetgever voorbehouden maatregelen vast te stellen, die nodig zijn voor de implementatie van het recht van de Unie.

B. CONTROLE VAN DE NATIONALE PARLEMENTEN OPHUN REGERINGEN

13. De controleprocedures maken deel uit van de constitutionele organisatie en praktijk die eigen is aan elke lidstaat. Daaruit mag geconcludeerd worden dat de doelmatigheid van deze controle afhangt van de parlementaire procedures die in elke lidstaat bestaan.
14. In sommige lidstaten verleent het nationale parlement een onderhandelingsmandaat aan de regeringsvertegenwoordiger voordat deze aan de werkzaamheden van de Raad deelneemt (bijv. in Denemarken, Nederland voor derdepijleractiviteiten, Oostenrijk - *Bundesrat* - en Finland). In andere lidstaten kan het nationale parlement volgens bepaalde - in doelmatigheid variërende - regelingen zijn opvattingen over een bepaald wetgevingsvoorstel kenbaar maken, maar blijft de regering vrij om daar al dan niet rekening mee te houden (bijvoorbeeld België, Spanje, Frankrijk, Luxemburg en het Verenigd Koninkrijk). Om hun politieke controle te versterken ⁴, verlangen sommige nationale parlementen dat hun regeringsvertegenwoordigers in de Raad in bepaalde gevallen een "parlementair voorbehoud" maken, met als gevolg dat de

⁴ Zie Andreas Maurer, *National Parliaments in the European Architecture from latecomers' adaptation towards permanent institutional change?*, blz. 78.

a une répartition de compétences entre les parlements nationaux et les gouvernements. Aussi, dans certains Etats membres fédéraux ou régionalisés, les constitutions nationales reconnaissent dans certaines matières aux entités fédérées ou régionales des compétences normatives (concurrentes ou exclusives).

12. Bien que la voie parlementaire soit très fréquente dans l'ensemble des Etats membres, dans certains cas les gouvernements ont obtenu de leurs parlements une délégation afin d'adopter les mesures comprises normalement dans le domaine de la loi et qui sont indispensables à l'exécution du droit de l'Union.

B. LE CONTRÔLE PAR LES PARLEMENTS NATIONAUX DE LEURS GOUVERNEMENTS

13. Les procédures de contrôle relèvent de l'organisation et de la pratique constitutionnelles propres à chaque Etat membre. De ce fait, il est permis de constater que ce contrôle est plus ou moins efficace en fonction des procédures parlementaires existantes dans chaque Etat membre.
14. Dans certains Etats membres, les parlements nationaux accordent un mandat de négociation au représentant de leur gouvernement, avant que ce dernier participe aux travaux du Conseil (par exemple, Danemark, Pays-Bas pour les activités du troisième pilier, Autriche - Bundesrat - et Finlande). Dans d'autres cas, il y a des systèmes, plus ou moins efficaces, prévoyant que des parlements nationaux puissent exprimer leurs points de vue au sujet d'une proposition législative, mais leurs gouvernements respectifs restent libres d'en tenir compte ou non (par exemple, Belgique, Espagne, France, Luxembourg et Royaume-Uni). Afin de renforcer leur contrôle politique", certains parlements nationaux ont exigé que, dans certains cas, les représentants de leurs gouvernements au sein du Conseil utilisent la « réserve parlementaire ».

⁴ Voir Andreas Maurer, *National Parliaments in the European Architecture: from latecomers 'adaptation towards permanent institutional change ?*, p.78.

Raad geen definitief besluit kan nemen zolang eendergelijk voorbehoud niet is ingetrokken 5.

C. DE SAMENWERKING TUSSEN DE PARLEMENTEN VAN DE UNIE

1. Vormen van samenwerking tussen de nationale parlementen en het Europees Parlement

15. Met betrekking tot de samenwerking tussen de nationale parlementen en het Europees Parlement bestaan er zeer uiteenlopende praktijken, in de regel nemen de Europarlementariërs niet deel aan de werkzaamheden van de nationale parlementen. Er bestaat echter een tendens tot nauwere samenwerking; zo kennen met name twee lidstaten (België en Griekenland) een gezamenlijke commissie van nationale en Europese parlementsleden, waarin de laatstgenoemde leden dezelfde rechten hebben als de eerstgenoemde 6. In andere lidstaten kunnen de EP-leden deelnemen aan de vergaderingen van de commissie voor Europese zaken in hun nationaal parlement en mogen zij er het woord voeren (Chambre des Députés L, Bundesrat D, Senado E, Camera dei Deputati I, Senato I, Eerste Kamer NL, Tweede Kamer NL, Nationalrat A, Bundesrat A). In bepaalde lidstaten mogen de EP-leden slechts deelnemen aan

⁵ In Duitsland is de positie van de *Bundestag* en de *Bundesrat* door een grondwetswijziging en de uitvoeringswetgeving op basis van het Verdrag van Maastricht aanzienlijk versterkt. (wanneer de bevoegdheidsgebieden of de belangen van de deelstaten in het geding zijn) ten aanzien van de standpuntbepaling van de bondsregering in de Raad. Zo is er in de *Bundestag* een commissie voor Europese zaken ingesteld die over bijzondere bevoegdheden beschikt, en moet de bondsregering zich tijdens de onderhandelingen in de Raad naar het standpunt van de *Bundestag* richten (zie artikel 123, lid 3, van de Duitse grondwet en §§ 2 en 5 van de wet op de samenwerking tussen de bondsregering en de Duitse bondsdag in aangelegenheden van de Europese Unie). (Voor een uitgebreide bespreking, zie: Peter M. Huber, *National Parliaments and the Lawmaking Process of the European Union - On the consolidation and expansion of the participation rights of the German Bundestag*, Hans Seidel Stiftung, Aktuelle Analysen 24, 2002). Wat de *Bundesrat* betreft, zijn deelname aan het communautaire besluitvormingsproces bestaat in het uitbrengen van een advies over voorgestelde communautaire besluiten die aan de bevoegdheidsgebieden of de belangen van de deelstaten raken. De bondsregering moet dan in het communautaire onderhandelingsproces "in overwegende mate" ("massgeblich") met dit advies rekening houden; door met de deelstaten tot overeenstemming te komen (in dergelijke gevallen maakt een vertegenwoordiger van de deelstaten deel uit van de Duitse delegatie in de Raadszitting).

In het Verenigd Koninkrijk verbindt de regering zich ertoe om, na de Unie-teksten aan de twee kamers van het parlement te hebben toegezonden, geen voorstel in de Raad te aanvaarden waarvan de bespreking door de twee kamers nog niet is afgerond.

In Frankrijk bepaalt artikel 88-4 van de grondwet dat beide parlementaire assises resoluties kunnen aannemen, wanneer voorstellen voor handelingen van de Unie met bepalingen van wetgevende aard aanhen worden voorgelegd. Deze resoluties zijn niet bindend voor de regering. (Zie Sabine Delmas-Darroze, 'Le Traité d'Amsterdam et le déficit démocratique de l'Union Européenne', in: *Revue du marché unique européen*, 4/1999, blz. 161 e.v.).

⁶ In Duitsland bestaat de Commissie voor Europese zaken van de *Bundestag* uit 36 nationale en 14 Europese parlementsleden; de laatsten hebben echter geen stemrecht.

avec pour conséquence que le Conseil ne saurait statuer définitivement tant que la réserve parlementaire n'aura pas été levée ⁵.

C. LA COOPERATION ENTRE LES PARLEMENTS DE L'UNION

1. Les formes de coopération entre les parlements nationaux et le Parlement européen

15. Il Ya des pratiques très différentes pour ce qui est de la coopération entre les parlements nationaux et le Parlement européen. En général, les députés européens ne participent pas aux travaux des parlements nationaux. Il y a toutefois une tendance à établir des modalités de coopération plus étroites: dans deux Etats notamment (Belgique et Grèce) il Ya des commissions conjointes composées par des membres du parlement national et du PE, dans lesquelles ces derniers disposent des mêmes droits que les premiers" - Dans d'autres cas, les députés du PE peuvent participer aux réunions des commissions des affaires européennes dans leurs parlements nationaux et y disposent du droit de parole (Chambre des députés L, Bundesrat D, Senado E, Camera dei Deputati I, Senato I, Eerste Kamer NL, Tweede Kamer NL, National Rat A, Bundesrat A). Dans certains Etats membres, les membres du PE ne peuvent participer aux travaux des parlements de leur nationalité que s'ils ont un double mandat (Folketing DK, Dail Eireann IR, Seannad Eireann IR, House of Commons UK et

⁵

En Allemagne, une modification de la Constitution, ainsi que la législation de mise en oeuvre intervenues suite au traité de Maastricht, ont considérablement renforcé la position du Bundestag et du Bundesrat (lorsque les secteurs de compétence ou les intérêts des Länder sont concernés) dans la formulation de la position du gouvernement fédéral au sein du Conseil. Ainsi, au sein du Bundestag, été crée une commission des affaires européennes, avec des pouvoirs spéciaux, et le gouvernement fédéral doit se fonder sur la position adoptée par le Bundestag lors des négociations au sein du Conseil (voir article 23, paragraphe 3, de la Grundgesetz et §2 et §5 de la loi sur la coopération entre le gouvernement fédéral et le Bundestag sur les questions relatives à l'Union européenne) (pour de plus amples développements, voir Peter M. Huber, *National Parliaments and the Law-making Process of the European Union- On the consolidation and expansion of the participation rights of the German Bundestag*; Hans Seidel Stiffung, Aktuelle analysen 24, 2002). Le Bundesrat, pour sa part, participe au processus de décision communautaire lorsque les secteurs de compétence ou les intérêts des Länder sont affectés, en exprimant son avis Sur des propositions de décision communautaire. Le gouvernement fédéral doit, lors de la négociation communautaire, tenir compte de ses positions, voire - lorsque les compétences exclusives des Länder sont affectées -z'en-tenir compte "de manière déterminante" (massgeblich) en recherchant un commun accord avec les Länder (à noter en outre que, dans ce cas, un représentant des Länder fait partie de la délégation allemande lors des réunions du Conseil).

Aussi, au Royaume-Uni, le gouvernement, après avoir transmis aux deux chambres parlementaires les textes concernant l'Union, s'engage à n'accepter aucune proposition au sein du Conseil, avant que l'examen par les Select Committees des deux Chambres sera achevé.

En France, l'article 88-4 de la Constitution prévoit que des résolutions peuvent être votées par chacune des assemblées parlementaires, dans la mesure où leur sont transmises « les propositions d'actes de l'Union comportant de dispositions de nature législative ». Ces résolutions ne sont pas contraignantes pour le gouvernement. (Voir Sabine Delmas - Darroze "Le Traité d'Amsterdam et le déficit démocratique de l'Union européenne", Revue du marché unique européen, 4/1999, p. 161 et suiv.).

⁶

En Allemagne, la Commission des affaires européennes du Bundestag est composée de 36 députés nationaux et 14 membres du PE, mais ces derniers n'ont pas le droit de voter.

de werkzaamheden van hun nationale parlementen. Zij een dubbel mandaat hebben (Folketing DK., Dail Eireann IR, Seannad Eireann IR, House of Commons UK en House of Lords UK). Tot slot is in drie nationale parlementen niet formeel in deelneming van EP-leden voorzien (Eduskunta SF, Riksdagen S, Assembleia de Republica P). Dit neemt niet weg dat er bijvoorbeeld in de parlementen van Finland, Nederland en Zweden ontmoetingen plaatsvinden van nationale parlementsleden en Europarlementariërs ⁷.

16. Omgekeerd nemen de nationale parlementsleden min of meer regelmatig deel aan commissievergaderingen van het Europees Parlement, waar zij wel spreekrecht maar geen stemrecht hebben ⁸.

17. Artikel 55 van het intern reglement van het Europees Parlement bepaalt hieromtrent het volgende: "1. Het Europees Parlement houdt de nationale parlementen van de lidstaten regelmatig op de hoogte omtrent zijn activiteiten. 2. De Conferentie van voorzitters kan de Voorzitter het mandaat verlenen te onderhandelen over faciliteiten voor de nationale parlementen van de lidstaten, op basis van wederkerigheid, en andere maatregelen voor te stellen ter vergemakkelijking van de contacten met de nationale parlementen, ".

2. Vormen van multilaterale samenwerking

a. De Assisen van Rome

18. In november 1990 vond in Rome een conferentie van de parlementen van de EU 9 plaats, die in haar slotresolutie de IGC (Maastricht) verzocht rekening te houden met de voorstellen van

⁷ Zie bijvoorbeeld het gebruikelijke "Europa-overleg" in de Tweede Kamer NL. Deze vergaderingen, waaraan leden van de regering, het nationaal parlement en het EP deelnemen, zijn bedoeld om de Raadszittingen voor te bereiden en de Raadsbesluiten te evalueren. Daartoe wordt de volgende procedure gevolgd: de EP-leden ontvangen het halfjaarlijkse vergaderrooster voor het Europa-overleg; willen zij hieraan deelnemen, dan schrijven zij zich in bij de Commissie Europese zaken en ontvangen zij de vergaderdocumenten; tijdens de vergadering zitten de EP-leden naast de nationale volkvertegenwoordigers; zij voeren als eersten het woord (maximaal 5 minuten); de regeringsvertegenwoordigers zijn niet verplicht op hun vragen te antwoorden (in de praktijk schijnen hun vragen echter door de nationale parlementsleden te worden overgenomen).

⁸ Zie bijvoorbeeld de bijeenkomst die op 16 april 2002 georganiseerd werd door de Commissie economische zaken van het EP met de overeenkomstige commissies van de nationale parlementen, teneinde met name de uitvoering van de stabiliteits- en convergentieprogramma's te bestuderen. Deze bijeenkomst had tot doel de nationale parlementen meer te betrekken bij het voorbereidingsproces van de belangrijkste instrumenten voor het economisch beleid van de EU, die een groeiende invloed op de opstelling van niet alleen de EU-begroting, maar ook de nationale begrotingen zouden hebben.

⁹ Beter bekend onder de naam "Assisen", naar een idee van toenmalig Raadsvoorzitter François Mitterand. Doel van deze conferentie was om te debatteren over de toekomst van de Gemeenschap, de gevolgen van de voorstellen betreffende de EMU voor de EG en de lidstaten, en in het bijzonder de rol van de nationale parlementen. Dit initiatief werd door het Europees Parlement overgenomen in twee resoluties van november 1989 en maart 1990. Vervolgens nam de Italiaanse kamer van afgevaardigden een resolutie aan, waarin werd voorgesteld deze Assisen in Rome te houden. Zo kwamen meer dan 300 parlementsleden bijeen, voor tweederde parlementsleden van de lidstaten en voor eenderde leden van het Europees Parlement.

House of Lords, UK). Enfin, dans trois parlements nationaux, la participation de membres du PE n'est pas formellement prévue (Eduskunta SF, Riksdagen S, Assembleia da República P). Ceci n'empêche pas que par exemple dans les parlements de Finlande, des Pays-Bas et de la Suède, il y ait des rencontres entre parlementaires nationaux et européens ⁷.

16. Inversement, les parlementaires nationaux participent plus ou moins périodiquement à des réunions de commission du Parlement européen et y disposent du droit de parole, mais pas d'un droit de vote⁸.
17. A cet égard, l'article 55 du règlement de procédure du Parlement européen précise que: "1. Le Parlement tient les parlements nationaux des Etats membres régulièrement informés de ses activités. 2. La Conférence des présidents peut donner mandat au Président de négocier des facilités pour les parlements nationaux des Etats membres sur une base réciproque et de proposer toute autre mesure destinée à faciliter les contacts avec les parlements nationaux. n

2. Les formes de coopération multilatérale

a. Les Assises de Rome

18. En novembre 1990 a eu lieu à Rome une conférence des parlements de la CE⁹. Elle a adopté une résolution finale demandant à la CIO (Maastricht) de tenir compte des propositions des parlements au sujet de l'UEM et de l'Union politique. Elle s'est déclarée en outre «favorable

⁷ Voir à titre d'exemple la pratique établie au sein de la Tweede Kamer NL de l' "Europa-overleg". Ces réunions, dans lesquelles participent des membres du gouvernement, du parlement national et du PE, visent à préparer les réunions du Conseil et à évaluer les décisions prises par ce dernier. A cet effet, la procédure suivante s'applique: les membres du PE reçoivent le calendrier semestriel des réunions de l'Europa-overleg; s'ils souhaitent y participer, ils doivent s'inscrire à cet effet auprès de la commission des affaires européennes; Une fois inscrits, ils reçoivent les documents de la réunion; lors de cette dernière, les MEP sont assis à côté des députés nationaux; les MEP parlent en premier lieu (interventions limitées à 5 minutes); les représentants du gouvernement ne sont pas obligés de répondre aux questions des MEP (mais, il semble qu'en pratique ces questions sont reprises par les députés nationaux).

⁸ Voir à titre d'exemple, la rencontre organisée le 16 avril 2002 par la commission économique du PE avec les commissions correspondantes des parlements nationaux afin d'examiner notamment la mise en oeuvre des programmes de stabilité et de convergence. Cette rencontre avait pour but d'impliquer davantage les parlements nationaux dans le processus de préparation des principaux instruments de politique économique de l'VE, lesquels devraient avoir une influence croissante sur la préparation des budgets nationaux et non seulement de l'VE.

⁹ Plus connue sous le nom d'Assises, sur une idée de M. Mitterrand, alors Président en exercice du Conseil, visant à débattre de l'avenir de la Communauté, les implications pour la CE et les Etats membres, des propositions relatives à l'VEM, et plus particulièrement le rôle des parlements nationaux. Cette initiative a été relayée par le Parlement européen dans deux résolutions adoptées en novembre 1989 et mars 1990. La Chambre des députés italienne adopta alors une résolution invitant ses Assises à se tenir à Rome. Elle a réuni près de 300 parlementaires dont les 2/3 de parlementaires des Etats membres et 1/3 du Parlement européen.

de parlementen met betrekking tot de EMU en de politieke unie. Voorts verklaarde deze conferentie positief te staan tegenover een nauwere samenwerking tussen de nationale parlementen en het Europees Parlement door regelmatige vergaderingen van de gespecialiseerde commissies, informatie-uitwisseling, en het organiseren van conferenties van de parlementen van de Europese Gemeenschap, wanneer de bespreking van wezenlijke uitgangspunten voor het beleid van de Gemeenschap daarom vraagt, en met name wanneer er een intergouvernementele conferentie-plaatsvindt. Sedertdien zijn er geen andere assisen geweest,

b. DeCOSAC

19. Tezelfdertijd werd op initiatief van Laurent Fabius, toenmalig voorzitter van de Franse *Assemblée nationale*, de Conferentie van de organen van de nationale parlementen die gespecialiseerd zijn in communautaire aangelegenheden (COSAC) opgericht. Deze conferentie brengt elk halfjaar, op uitnodiging van het parlement van de lidstaat die het voorzitterschap van de Europese Unie bekleedt, vertegenwoordigers (zes per lidstaat) van de Europese commissies van de parlementen van de vijftien lidstaten, zes vertegenwoordigers van het Europees Parlement en drie waarnemers van elke kandidaat-lidstaat bijeen. De belangrijkste taak van deze conferentie is om de informatieverstrekking aan de parlementen te verbeteren door het systematisch uitwisselen van de teksten die zij aannemen, alsmede het verstrekken van alle nuttige informatie over hun activiteiten en het uitbouwen van hun onderlinge betrekkingen.
20. Zoals hiervoor al opgemerkt (onder punt 2), heeft het Verdrag van Amsterdam de rol van de COSAC in de Unie erkend: het aan het Verdrag gehechte protocol bepaalt tevens dat de COSAC "elk wetgevingsvoorstel of -initiatief, [kan] bestuderen *dat* betrekking heeft op de totstandkoming van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid en dat rechtstreeks van invloed zou kunnen zijn op de individuele rechten en vrijheden"; zij mag tot het Europees Parlement, de Raad en de Commissie elke door haar passend geachte bijdrage richten inzake wetgevend werkzamenheden van de Unie, meer bepaald wat betreft de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel. Ofschoon de COSAC slechts eenmaal per halfjaar bijeenkomt, neemt zij toch regelmatig bijdragen aan: in oktober 2000 (Versailles) (voorstel inzake wijzigingen in bovengenoemd protocol met het oog op het Verdrag van Nice), in mei 2001 (Stockholm), (over de toekomstige ontwikkeling van de Unie en de rol van de nationale parlementen) en in oktober 2001 (Brussel) (over de toekomst van Europa).

^{HI} De eerste bijeenkomst vond plaats op 16 en 17 november 1989 te Parijs.

à une coopération renforcée entre les parlements nationaux et le Parlement européen grâce à des réunions régulières des commissions spécialisées, à des échanges d'information et l'organisation de Conférences des parlements de la Communauté européenne, lorsque la discussion d'orientations essentielles pour la Communauté le justifie, notamment à l'occasion de Conférences intergouvernementales». Il n'y a pas eu d'autres assises depuis.

b. LaCOSAC

19. A la même époque, a été créée la Conférence des Organes Spécialisés aux Affaires Communautaires (CÖSACI⁶) à l'initiative de M. Fabius, Président à l'époque de l'Assemblée nationale française. Elle réunit, chaque semestre, sur l'invitation du Parlement de l'Etat exerçant la présidence de l'Union européenne, des représentants (six par pays) des commissions européennes des parlements des quinze Etats membres, six représentants du Parlement européen, ainsi que trois observateurs de chaque pays candidat à l'adhésion. Sa mission consiste essentiellement à améliorer l'information des parlements par l'échange systématique des textes qu'ils adoptent, la communication de tous renseignements utiles sur leurs activités et le développement de leurs relations mutuelles.
20. Comme il a été indiqué (paragraphe 2 ci-avant), le traité d'Amsterdam a reconnu le rôle de la COSAC; le Protocole y annexé prévoit aussi que la COSAC peut examiner « toute proposition ou initiative d'acte législatif en relation avec la mise en place d'un espace de liberté, de sécurité et de justice et qui pourrait avoir une incidence sur les droits et libertés des individus»; elle peut adresser au Parlement européen, au Conseil et à la Commission toute contribution qu'elle juge appropriée sur les activités législatives de l'Union, notamment en ce qui concerne le principe de subsidiarité. Bien que ne se réunissant qu'une fois chaque semestre, la COSAC adopte régulièrement des contributions, notamment: en octobre 2000 (Versailles) (suggérant des amendements au Protocole susmentionné en vue du Traité de Nice), en mai 2001 (Stockholm) (sur le développement futur de l'Union et le rôle des parlements nationaux) et en octobre 2001 (Bruxelles) (sur l'avenir de l'Europe).

¹⁰ La première réunion a eu lieu à Paris les 16 et 17 novembre 1989.

II. VOORSTELLEN OVER DE TOEKOMSTIGE ROL VAN DE NATIONALE PARLEMENTEN IN DE UNIE

21. In het bovengenoemde Protocol betreffende de rol van de nationale parlementen wordt gesteld dat het wenselijk is "*een.grotere betrokkenheid van de nationale parlementen bij de activiteiten van de Europese Unie te stimuleren*". Sindsdien zijn enkele voorstellen gedaan om die betrokkenheid inderdaad te stimuleren. Volgens sommigen zouden de nationale parlementen een doeltreffender politiek toezicht op de nationale regeringen moeten uitoefenen, in het bijzonder wanneer de regeringen deelnemen aan initiatieven in het kader van de Raad die niet onder de eerste pijler vallen (defensie/buitenlandse zaken en justitie/binnenlandse zaken); anderen vinden dat voor bepaalde activiteiten van de Unie in verplichte raadpleging van de nationale parlementen moet worden voorzien. Dan zijn er nog anderen die voor wijziging van het bestaande institutionele kader pleiten, hetzij door de instellingen anders samen te stellen hetzij door nieuwe instellingen te creëren waarin de nationale parlementen collectief vertegenwoordigd zijn.

A. De politieke controle van de nationale parlementen op hun respectieve regeringen

22. In bepaalde gevallen zijn de nationale parlementen van mening dat zij niet in staat zijn een doeltreffende politieke controle uit te oefenen op hun respectieve regeringen wanneer die aan de werkzaamheden van de Unie deelnemen. Dat is volgens sommigen te wijten aan het feit dat de Raad achter gesloten deuren vergadert en de parlementen niet voldoende tijd hebben om de teksten van de Unie te bestuderen.

II. CERTAINES PROPOSITIONS SUR LE FUTUR ROLE DES PARLEMENTS NATIONAUX DANS L'UNION

21. Le Protocole sur le rôle des parlements nationaux susmentionné indique qu'il est souhaitable d'encourager une participation accrue des parlements nationaux aux activités de l'Union ». Depuis lors, quelques propositions ont été avancées visant à parvenir à cette participation accrue. Pour certains, ce renforcement devrait passer par un contrôle politique plus efficace des gouvernements nationaux, en particulier lorsque ces derniers participent à des initiatives dans le cadre du Conseil qui ne relèvent pas du premier pilier (défense et affaires étrangères, justice et affaires intérieures) ; d'autres estiment nécessaire de prévoir la consultation obligatoire des parlements nationaux sur certaines activités de l'Union; il y en a enfin d'autres qui préconisent des modifications du cadre institutionnel existant, soit par un changement de la composition des institutions, soit par la création de nouvelles institutions dans lesquelles les parlements nationaux seraient représentés collectivement.

A. Sur le contrôle politique des parlements nationaux sur leurs gouvernements respectifs

22. Dans certains cas, les parlements nationaux estiment qu'ils ne seraient pas en mesure d'exercer un contrôle politique efficace de leurs gouvernements respectifs, lorsque ces derniers participent aux travaux de l'Union. Certains font valoir, à cet égard que cela résulterait du fait que le Conseil se réunit à huis clos et qu'ils ne disposent pas du temps suffisant pour procéder à l'examen des textes de l'Union.

23. Niettemin hebben de lidstaten althans tot op zekere hoogte zelf de oplossing voor dit probleem in handen; het inrichten en uitoefenen van de parlementaire controle op de standpunten van de nationale regeringen ten aanzien van de werkzaamheden van de Unie valt immers onder de exclusieve bevoegdheid van de lidstaten ¹¹. Dit betekent dat een versterking van de nationale parlementaire controle niet noodzakelijk tot een verdragswijziging hoeft te leiden. In dit verband is reeds voorgesteld de mogelijkheid te bestuderen vertegenwoordigers van de nationale parlementen deel te doen uitmaken van de delegaties van de lidstaten wanneer de Raad als wetgever optreedt ¹². Het mandaat, de aanwijzingsprocedure en de rol van deze parlementsleden zouden nader besproken kunnen worden.
24. Het zou voor de nationale parlementen ook dienstig kunnen zijn goede praktijken te vergelijken en eventueel uit te wisselen ¹³. Daarvoor zouden vooral de werkwijzen in de COSAC kunnen worden benut. In dit verband zou het overigens nuttig zijn te weten hoe de nationale parlementen de in bovengenoemd protocol vastgelegde termijn van zes weken gebruiken om de wetgevingsvoorstellen van de Unie te bestuderen. Voorts zou het van belang zijn te weten of de instellingen zich nauwgezet houden aan deze termijn, die ertoe dient om de nationale parlementen nauwer bij de werkzaamheden van de Unie te betrekken.
25. Tot slot wordt ook geopperd meer recht te doen aan de rol van de nationale parlementen bij de omzetting van het Unierecht door de Gemeenschappen kaderbesluiten te doen vaststellen, zodat een grotere beoordelingsmarge aan de nationale wetgever wordt gelaten.

¹¹ Zie in dit verband de Resolutie van het Europees Parlement van 7 februari 2002 over de betrekkingen van het Europees Parlement en de nationale parlementen in het kader van de opbouw van Europa, naar aanleiding van het ontwerp-verslag van de heer Napolitano van de Commissie institutionele zaken en de voorstellen van de heer Bruton in zijn bijdrage voor de Conventie (doe. CONY 27/02, blz. 33-36).

¹² Zie M. Barnier, *L'urgence européenne, Note personnelle de Michel Barnier*, 17 oktober 2001.

¹³ Zie in dit verband de voorstellen van mevrouw Lena Hjelm-Wallén, de heren Sören Lekberg en Göran Lenmarker, mevrouw Lena Hallengren, de heren Kenneth Kvist en Ingvar Svensson in hun bijdrage aan de Conventie (doe. CONY 61/02).

23. Néanmoins, la solution à ce problème pourrait se trouver, au moins dans une certaine mesure, dans les mains des Etats eux-mêmes, dans la mesure où la compétence d'organiser et de mettre en oeuvre le contrôle parlementaire des positions des gouvernements nationaux sur les activités de l'Union relève de la compétence exclusive des Etats¹¹. Il en découle qu'un renforcement du contrôle parlementaire national n'implique pas nécessairement une modification des traités. A cet égard, il a déjà été proposé d'examiner la possibilité d'intégrer des représentants des parlements nationaux dans les délégations des Etats membres lorsque le Conseil agit en tant que législateur¹². Le mandat, la procédure de désignation et le rôle de ces parlementaires pourraient faire l'objet d'un approfondissement ultérieur.
24. Il pourrait aussi être considéré opportun pour les parlements nationaux de comparer et de procéder, le cas échéant, à un échange de bonnes pratiques¹³. Les travaux au sein de la COSAC pourraient s'y prêter particulièrement. A cet égard, il serait par ailleurs utile de connaître la manière dont les parlements nationaux utilisent le délai de six semaines prévu dans le Protocole susmentionné afin d'examiner les propositions législatives de l'Union. Il serait en plus important de savoir si les institutions respectent scrupuleusement ce délai, qui vise à assurer le renforcement de la participation des parlements nationaux aux activités de l'Union.
25. Enfin, il est avancé que le rôle des parlements nationaux dans la transposition du droit de l'Union devrait être pris davantage en considération par l'adoption par les Communautés d'actes-cadre, laissant une plus grande marge d'appréciation aux législateurs nationaux, lorsqu'ils procèdent à leur transposition.

11

Voir à cet égard la résolution du Parlement européen du 7 février 2002 sur les relations entre le Parlement européen et les parlements nationaux dans le cadre de la construction européenne, faisant suite au projet de rapport de M. Napolitano de la commission des affaires constitutionnelles (doc. A5-0023/2002); voir aussi les propositions faites par M. Breton dans sa contribution à la Convention (doc. CONY 27/02, pp.33 à 36).

12

Voir M'Barnier, *L'urgence européenne, Note personnelle de Michel Ramier*, 17 octobre 2001.

13

Voir à cet égard les propositions faites par Mme Lena Hjelm-Wallérus, M. Sören Lekberg, M. Göran Lennmarker, Mme Lena Hallengren, M. Kenneth Kvist et M. Ingvar Svensson dans leur contribution à la Convention (doc. CONY 61/02).

B. Verdragswijzigingen strekkend tot verplichte raadpleging van de nationale parlementen

26~ Sommigen pleiten ervoor om via verdragswijzigingen in verplichte raadpleging van de individuele nationale parlementen te voorzien, met name in de volgende gevallen:

- i. bij de aanneming van besluiten van supra-wetgevende aard (hetgeen zou betekenen dat er in de verdragen een normenhierarchie moet worden vastgelegd) en/of
- ii. in het kader van de huidige tweede en derde pijler en/of
- iii. bij bepaalde aanwijzingsprocedures waarin het EG-Verdrag voorziet en/of
- iv. bij de controle op de inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel, in het bijzonder wanneer de Unie een besluit wil aannemen zonder dat de Verdragen daar een expliciete bevoegdheidsgrondslag voor bieden (eventuele herziening van artikel 308 VEO om in verplichte raadpleging van de nationale parlementen te voorzien) 1\

C. Voorstellen strekkend tot wijziging van de Institutionele structuur van de Verdragen

27. Bepaalde voorstellen strekken tot de nationale parlementen collectief en rechtstreeks bij het Europees besluitvormingsproces te betrekken, hetzij door een autonome instelling met eigen bevoegdheden te creëren, hetzij door een nieuwe Europese 'kamer' in te stellen waarin de nationale parlementen vertegenwoordigd zijn 15. De belangrijkste voorstellen daartoe, die hieronder worden besproken, hebben betrekking op verschillende structuren. Nu eens wordt van vier componenten uitgegaan (bijv. een conventie waarin de nationale parlementen, het Europees Parlement, de Raad en de Commissie vertegenwoordigd zijn), dan weer van slechts één component (een collectieve vertegenwoordiging van de nationale parlementen, bijv. een autonome kamer).

¹⁴ Een aantal van deze punten zijn aan de orde gesteld in de zitting van de Conventie van 15 en 16 april 2002; zie ook de bijdrage van de heer Dini, die ervoor pleit artikel 308 VEG te wijzigen en daarin de raadpleging van de nationale parlementen op te nemen (doc. CONY 32/02, blz. 4).

¹⁵ Het eventueel creëren van een controlemechanisme voor de inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel werd door een aantal leden van de Conventie ter sprake gebracht tijdens de zitting van 15 en 16 april 2002.

B. Modifications des traités prévoyant la consultation obligatoire des parlements nationaux

26. Certains défendent des modifications dans les traités afin d'y prévoir la consultation obligatoire des parlements nationaux, pris individuellement, notamment dans les cas suivants :

- i. l'adoption d'actes de nature supra-legislative (ce qui supposerait l'établissement dans les traités d'une hiérarchie des normes) et/ou
- ii. dans le cadre des actuels deuxième et troisième piliers et/ou
- iii. certaines procédures de désignation prévues dans le traité CE et/ou
- iv. le contrôle du respect du principe de subsidiarité en particulier lorsque l'Union souhaite adopter un acte sans toutefois disposer d'une compétence d'attribution explicite prévue dans les traités (question de la révision éventuelle de l'article 308 TCE, prévoyant la consultation obligatoire des parlements nationaux¹⁴).

C. Propositions impliquant des modifications dans l'architecture institutionnelle prévue dans les traités

27. Certaines propositions visent à associer directement les parlements nationaux collectivement au processus décisionnel européen, soit par la création d'une institution autonome avec des compétences propres, soit par l'intermédiaire d'une représentation des parlements nationaux au sein d'une nouvelle «chambre » européenne¹⁵. Les principales propositions évoquées ci-après portent sur des structures différentes. Dans certains cas, quatre composantes sont associées (ex. Convention, dans laquelle les parlements nationaux, le Parlement européen, le Conseil et la Commission sont représentés); dans d'autres cas, une seule composante (la représentation collective des parlements nationaux) est envisagée (ex. chambre autonome).

¹⁴ Certains de ces points ont été évoqués lors de la session de la Convention des IS et 16 avril; voir aussi en faveur de la modification de l'article 308 TCE en y prévoyant la consultation des parlements nationaux, contribution de M.Dini (doc. CONY 32/02, pA).

¹⁵ La question de l'éventuelle création d'un mécanisme de contrôle concernant le respect du principe de subsidiarité a été évoquée par un certain nombre de membres de la Convention, lors de la session des IS et 16 avril 2002.

I. Bepaling van het model van de Conventie

28. Dit voorstel houdt in dat er een andere procedure wordt gevolgd voor de herziening van de verdragen; zulks naar aanleiding van de succesvolle werkwijze van de conventie die het Handvest van de grondrechten heeft opgesteld. Het voordeel van dit voorstel zou zijn dat de nationale parlementen, het EP, de regeringen en de Commissie samen uitvoerig debatteren over verdragswijzigingen. Hierdoor zou de bekrachtiging van deze wijzigingen door de nationale parlementen naderhand gemakkelijker worden,

ii. De instelling van een congres

29. Dit voorstel behelst de instelling van een permanente conferentie van de parlementen (Europees Parlement en nationale parlementen) die regelmatig bijeen zou komen, in het bijzonder om op de inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel toe te zien, jaarlijks de 'staat van de Unie' te bestuderen en verdragswijzigingen te beoordelen. Deze gedachte ¹⁶ lijkt terug te gaan op de Assisen van Rome van 1990; in de slotresolutie daarvan werd immers aanbevolen nieuwe assisen bijeen te roepen steeds wanneer een debat nodig is om vraagstukken te bestuderen die van wezenlijk belang zijn voor de nationale parlementen.

iii. Versterking van de rol van het COSAC

30. Zoals eerder opgemerkt (zie de punten 19 en 20), heeft het COSAC geen enkele formele bevoegdheid maar kan het bijdragen' voorleggen aan de instellingen van de Unie. Sommigen twijfelen aan de doeltreffendheid van de werkzaamheden van het COSAC (de standpunten moeten met eenstemmigheid worden aangenomen en zijn niet bindend voor de nationale parlementen) en stellen voor dat het COSAC vaker bijeenkomt en een permanent secretariaat krijgt, zodat de continuïteit van haar werkzaamheden beter kan worden gewaarborgd en geregelde contacten tussen de vertegenwoordigers van de gespecialiseerde nationale parlementaire commissies en de commissies van het EP tot stand kunnen worden gebracht. De (aldus versterkte) COSAC zou tevens politieke controle op de inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel ten aanzien van de wetgevingsinitiatieven van de Commissie kunnen uitoefenen. Het zou geraadpleegd kunnen worden en dienaangaande adviezen kunnen uitbrengen. Deze politieke controle zou op twee tijdstippen kunnen plaatsvinden: ex ante (preventief) of ex post, d.w.z. na de aanneming maar vóór de inwerkingtreding van het besluit.

¹⁶

Geopperd door de heer Jospin in een redevoering van 28 mei 2001.

I, L'adoption du modèle de la Convention

28. Cette proposition vise à suivre une procédure différente pour la révision des traités et a été formulée faisant suite au succès qu'a connu la Convention qui a élaboré la Charte des droits fondamentaux. Elle présenterait l'avantage d'associer les parlements nationaux, le PE, les gouvernements et la Commission dans des débats approfondis sur les modifications des traités. De la sorte, la ratification ultérieure par les parlements nationaux de ces modifications serait facilitée.

II, La création d'un congrès

29. Il s'agirait d'une Conférence Permanente des Parlements (Parlement européen et parlements nationaux) qui se réunirait périodiquement notamment pour contrôler le respect du principe de subsidiarité pour examiner annuellement « l'état de l'Union », ainsi que pour évaluer des modifications aux traités. Cette idée semble s'inspirer des Assises de Rome de 1990, dans la mesure où la résolution finale recommandait la convocation d'autres assises chaque fois qu'un débat était nécessaire pour examiner des questions essentielles pour les parlements nationaux.

iii. La renforcement du rôle de la COSAC

30. Comme il a été précisé plus haut (paragraphe 19 à 20), la COSAC n'a aucune compétence formelle, mais peut soumettre des « contributions » aux institutions de l'Union. Mettant en question l'efficacité de ses travaux (points de vue adoptés à l'unanimité et non contraignants pour les parlements nationaux), certains proposent qu'elle puisse se réunir plus de fois et soit renforcée en étant dotée d'un secrétariat permanent afin de mieux garantir la continuité de ses travaux et de développer des contacts réguliers entre les représentants des commissions parlementaires nationales spécialisées et celles du PE. La COSAC (renforcée) pourrait aussi procéder à un contrôle politique du respect du principe de subsidiarité concernant les initiatives législatives de la Commission. Elle pourrait être saisie et présenter un avis à cet égard. Ce contrôle politique pourrait avoir lieu *ex ante* (à titre préventif) ou *ex post*, après l'adoption de l'acte mais avant que de dernier entre en vigueur.

¹⁶ Avancée par M. Jospin dans un discours du 28 mai 2001.

Iv. De instelling van een onafhankelijke kamer

31. Dit voorstel strekt ertoe om naast het Europees Parlement een tweede assemblée op Europees niveau in te stellen. Deze nieuwe kamer zou uit vertegenwoordigers van de nationale parlementen bestaan (elke staat zou vertegenwoordigd worden door hetzelfde aantal nationale parlementsleden of -oor een naar gelang van de bevolking „verschillend aantal). Volgens sommigen zou zij niet aan de gewone communautaire wetgevingsprocedure mogen deelnemen, maar zou hij bevoegd moeten zijn voor aangelegenheden die onder de huidige tweede en derde pijler vallen ¹⁷. Zij zou tevens een controle ex ante op de inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel moeten uitoefenen en daartoe de wetgevingsvoorstellen van de Commissie moeten bestuderen ¹⁸.

32. Volgens sommigen zou daartoe een commissie bestaande uit twee of drie leden van elk nationaal parlement, kunnen worden ingesteld, die een advies uitbrengt over de inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel en over de bevoegdheid van de Unie om op te treden (controle ex ante). Deze adviezen zouden op verzoek (van een lidstaat of van een van de instellingen van de Unie) of op initiatief van haar voorzitter worden uitgebracht, en zouden geen afbreuk doen aan de bevoegdheden van het Hof van Justitie op dit gebied ¹⁹. Een politieke controle ex post (na de aanneming van het besluit) zou ook bestudeerd kunnen worden.

v. De instelling van een tweede kamer bij het Europees Parlement

33. Volgens sommigen zou er veeleer voor moeten worden gekozen om bij het Europees Parlement een tweede kamer als vertegenwoordiging van de nationale parlementen in te stellen ²⁰. Het EP zou dan uit twee kamers ²¹ bestaan: een hogerhuis (samengesteld uit

¹⁷ Dit voorstel is cnlangs nog door de Franse senaat voorgelegd; zie schriftelijke bijdrage aan de Conventie van Hubert Haenel (CONV 12102); in deze bijdrage wordt dit voorstel gerechtvaardigd, teneinde:

- Europa beter in elk land te verankeren;
- 'kleine' en 'grote' lidstaten op een harmonieuzere wijze te betrekken bij het bouwen aan Europa;
- een beter evenwicht tot stand te brengen in de instellingen en tussen de Unie en de lidstaten, door meer aandacht voor de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel.

¹⁸ Zie de bijdrage van de heer Teufel, waarin deze voorstelt een gemengd politiek comité in te stellen (doc. CONY 24/02, blz. 4).

¹⁹ Zie Ingolf Pernice, *The role of National Parliaments in the European Union*, Walter Hallstein-Institut, juli 2001.

¹⁶ Dit voorstel is nader uitgewerkt door de heer Fischer, tijdens een redevoering aan de Universiteit van Humboldt te Berlijn op 12 mei 2000; redevoering van Tony Blair in Polen op 6 oktober 2000.

²¹ Het tweekamerstelsel kent in Europa verschillende varianten, zowel wat betreft de samenstelling van de tweede kamer (rechtstreeks/indirect gekozen leden, aangewezen leden, mengvorm van beide), als wat betreft het aantal leden en de verdeling daarvan (zelfde aantal leden voor elke deelstaat - bijv. Amerikaanse Senaat - of een aantal naar rato van de bevolking - bijv. Duitse *Bundesrat*)..

Bij indirect gekozen leden zijn eveneens varianten mogelijk: verkiezing door de wetgevende assambles van de deelstaten (bijv. Oostenrijkse *Bundesrat*), aanwijzing door de uitvoerende macht (Duitse *Bundesrat*) of verkiezing door plaatselijke organen (bijv. Frankrijk).

ivo La création d'une chambre indépendante

31. Il s'agirait de proposer une deuxième assemblée au niveau européen, en plus du Parlement européen. Cette nouvelle chambre se composerait de représentants des parlements nationaux (chaque Etat étant représenté par le même nombre de parlementaires nationaux ou par un nombre variable en fonction de la population des Etats). Selon certains, elle ne devrait pas participer à la procédure législative ordinaire communautaire, mais pourrait avoir une compétence pour les matières relevant des deuxième et troisième piliers actuels¹⁷. Elle aurait aussi à exercer un contrôle *ex ante* sur le respect du principe de subsidiarité en examinant à cet effet les propositions législatives de la Commission¹⁸.
32. Pour certains, il pourrait aussi s'agir d'une commission composée par deux ou trois membres de chaque parlement national, qui donnerait un avis sur le respect du principe de subsidiarité et sur la compétence de l'Union pour agir (contrôle *ex ante*). Ces avis seraient rendus sur demande (d'un Etat membre ou des institutions de l'Union) ou sur initiative de son président et ne mettraient pas en cause les compétences de la Cour de justice en la matière¹⁹. Un contrôle politique *ex post* (après l'adoption de l'acte) pourrait aussi être examiné.

v. La création d'une deuxième chambre au sein du Parlement européen

33. Pour certains, une deuxième chambre représentant les parlements nationaux devrait plutôt faire partie du Parlement européen²⁰. Ce dernier deviendrait ainsi bicaméral²¹, ayant une chambre

¹⁷ Cette proposition a encore été soumise récemment par le Sénat français : voir contribution écrite à la Convention par M. Haenei (CoNV 12/02); dans cette contribution, cette proposition est justifiée afin de:

- Mieux ancrer l'Europe dans chaque pays;
- Associer de manière plus harmonieuse « petits » et « grands » Etats à la construction européenne;
- Assurer un meilleur équilibre au sein des institutions et entre l'Union et les Etats membres, grâce à une attention plus soutenue à l'application du principe de subsidiarité ;

¹⁸ Voir contribution de M. Teufel, dans laquelle il propose la création d'un comité politique mixte (doc. CONY 24/02, pA).

¹⁹ Voir Ingolf Pernice, *The role of National Parliaments in the European Union*, Walter Hallstein-Institut, juillet 2001.

²⁰ Proposition développée par M. Fischer, discours à l'Université de Humboldt de Berlin du 12 mai 2000 ; discours de M. Blair en Pologne du 6 octobre 2000.

²¹ En Europe le bicamérisme peut présenter un certain nombre de variantes tant dans la composition de la deuxième chambre (membres élus au scrutin direct/au scrutin indirect/membres désignés/mélange de différents systèmes) que dans le nombre de membres et la répartition de ceux-ci (même nombre de membres pour chaque Etat fédéré - ex. Sénat américain - ou nombre proportionnel à la population - ex. Bundesrat allemand). En cas de scrutin indirect, des variantes sont possibles également: élection par les assemblées législatives des Etats membres (ex. Bundesrat autrichien), désignation par les exécutifs (Bundesrat allemand) ou élection par les collectivités locales (ex. France).

vertegenwoordigers van de nationale parlementen, met hetzelfde aantal vertegenwoordigers voor iedere lidstaat u of met een verschillend aantal vertegenwoordigers per staat naar gelang van de bevolking) en een lagerhuis(het huidige Europees Parlement). De-aldus aangewezen vertegenwoordigers van de nationale parlementen zouden een dubbel mandaat hebben.een nationaal mandaat en een Europees mandaat.

34. De Conventie zou deze voorstellen kunnen bestuderen en de voor- en nadelen ervan kunnen onderzoeken, met dien verstande dat sommige voorstellen elkaar uitsluiten,

²² Zie toespraak van Jorge Sampaio in het Schotse Parlement op 14 februari 2002.

haute (composée de représentants des parlements nationaux, soit avec le même nombre de représentants par Etatⁿ, soit avec un nombre de représentants variant selon la population des Etats) et une chambre basse (l'actuel PE). Les représentants des parlements nationaux, ainsi désignés, exerceraient un double mandat, à la fois national et européen.

34. La Convention pourrait à présent examiner ces propositions et analyser leurs avantages et leurs inconvénients, étant entendu que certaines s'excluent mutuellement.

ANNEXE2

LA CONVENTION EUROPÉENNE
LE SECRETARIAT

Bruxelles, le.11 juillet 2002

CONY183/02

CONTRm63

NOTE DE TRANSMISSION

du : Secrétariat

à la : Convention

Objet: Contribution présentée par M. Karel De Gucht, membre de la Convention
"Un autre rôle pour les parlements nationaux dans l'UE"

Le Secrétaire général de la Convention a reçu la contribution figurant en annexe de
M. Karel De Gucht, membre de la Convention.

EUROPESE CONVENTIE

SECRETARIAAT

Brussel, 11 juli 2002 (16.07)

(OR. fr)

CONY 183102

CONTRIB63

BEGEUËDENDÉ NOTA

van: het secretariaat

aan: de Conventie

Betreft: Bijdrage van de heer Karel De Gucht, lid van de Conventie

if "Another role for the national parliaments in the European Union"

De secretaris-generaal van de Conventie heeft van de heer Karel De Gucht, lid van de Conventie, de bijdrage ontvangen die in bijlage dezes staat.

"Another role for the national parliaments in the European Union"

Karel De Gucht, member of the Convention

Executive Summary

As the debate unfolds about the principle of subsidiarity and the role of national parliaments, I offer this contribution to the Convention. It reacts in particular to the idea of establishing a new specific body of national parliamentarians to intervene in the decision-making process of the Union.

It is generally accepted that the role of national parliaments must be enhanced. At this moment, national parliaments are not directly involved in the decision making processes of the EU. They have no formal say: Nevertheless, national parliaments have a very specific role to play in the legislative process. They are responsible for transposing EU directives. In the current situation, they have to deal with whatever is decided. As a consequence, "Europe" or "Brussels" is blamed for every unpopular decision national parliaments have to take.

However convinced that the role of national parliaments should be enhanced; I strongly reject the idea of a new EU parliamentary body. The creation of a new "Chamber" would be to weigh down further the already complex institutional structure of the Union. I prefer the creation of a new procedure in the context of framework legislation, to link the national parliaments to the European decision making process. National parliaments should be allowed to assess the appropriateness of measures adopted by the Council and the European Parliament pursuant to the codecision procedure, in view of the principles of subsidiarity and proportionality.

Whenever a majority of national parliaments within the European Union calls for it, an extra reading of a decision, approved by the EP and the Council, is due. This 'call-in' procedure (or alarm bell procedure) could be launched by a simple majority of member states, representing at least 50% of the European population. Afterwards, in order to be confirmed, the decision will have to be taken by a larger majority in the EP and the Council, overruling the opposition expressed by the national parliaments.

Only by introducing this "alarm bell procedure" into the European decision making process, national parliaments can get really involved in European policy. By using this procedure, they can give a strong signal to both the EU institutions and their respective governments.

What is the problem?

In the declaration of Laeken it is stated that "the European Union derives its legitimacy from the democratic values it projects, the aims it pursues and the powers and instruments it possesses". However, the European project also derives its legitimacy from democratic, transparent and efficient institutions. Besides that, the national parliaments contribute towards the legitimacy of the European project, i.a. by investing and controlling the national governments.

Within the Union, the decision making must be brought closer to its citizens. European citizens long for a decision making process as close to themselves as possible. Therefore, we need to examine the role of the national parliaments in that process.

What is the current situation?

At this moment; the national (and regional) parliaments are not directly involved in the decision making of the European Union. They have no formal say in the process,

Nevertheless, national parliaments sometimes have a very specific role to play in the legislative process, for instance, when dealing with European decisions with a constitutional aspect. Every change of the European Treaties is made in consensus between the representatives of the national governments. These decisions have to be ratified by all member states in a way, determined by the constitutional procedures of the member states. For instance, the decisions relating to the election of the European Parliament and the Communities' own financial resources have a constitutional value.

When dealing with EU directives, national parliaments are responsible for transposing the directives into national law. A directive leaves to the member states the possibility to decide upon the sort of measures or the means to achieve the desired result..

In all cases, national parliaments can influence European decision making by pressuring their members in the Council.

Another opportunity for national parliaments to get involved in the European decision making process, is the COSAC. This Conférence des Organes Spécialisés dans les Affaires Communautaires (COSAC) was created in 1989. The COSAC meets twice a year and is composed by a delegation from the parliamentary commissions of the member states and the candidate member states on one hand, and by a delegation from the European Parliament on the other hand. The COSAC does not have formal competences, but according to Protocol n° 9, attached to the Treaty of Amsterdam, it can present its contributions to the institutions of the European Union. Nevertheless, COSAC contributions are not binding. This generates a lot of frustration within the national parliaments. The COSAC is not a powerful conference, and it is only known by specialists.

What has been said on this subject before?

- » In 1997, the Committee on Institutional Affairs of the European Parliament wrote a report on the relations between the European Parliament and national parliaments¹. In this report it was stated that "as representatives of the peoples of the Union, the national parliaments and the European parliament have a key role to play in the exercising of democratic control over the European Union's legislative and other activities."

The general theme and starting point of this report was the generally recognised need to strengthen parliamentary control of European Union legislative and other activities, whether through the European Parliament, through national parliaments (and in some countries

¹ A4-0 179/97. 22 may 1997, Report on the relations between the EP and national parliaments, committee on Institutional Affairs, rapporteur Annemie Neyts-Uyttebroeck.

regional parliaments as well) Of through enhanced cooperation between the European Parliament and the national parliaments,

The report presented a number of ways in which the problems of the democratic deficit could be tackled better. These included simplifying the structure and improving the functioning of the European Union, strengthening the powers of the European Parliament, reinforcing national parliamentary scrutiny through measures at national level, improving the possibilities for such scrutiny through measures at the European level, and reinforced cooperation between the parliaments of the Union. The report concentrated on the last two of these options. It introduced the idea of minimum time limits for the consideration of EU legislative documents. A specific minimum of four weeks got widespread support. Another idea stated by the report was the electronic transmission of Commission and other documents. This idea had the potential of greatly accelerating the transmission of such documents to the national parliaments and of providing equality of opportunity for all national parliaments as regards the time available for them to give their views on any document. A third proposal was for greater involvement for national parliaments in the annual legislative programme. This proposal could play a considerable role in helping to mitigate any concerns of the national parliaments about whether a specific legislative proposal is or is not in conformity with the principles of subsidiarity.

The issue of the reinforced cooperation between the parliaments of the Union had, according to the report, two dimensions : whether the national parliaments should have a collective role and the practical ways in which contacts between the national parliament and the European Parliament can be further intensified. In regard to a possible collective role for the national parliaments, the report stated that the national parliaments and the European Parliament are complementary in their respective roles, powers and expertise. If they can emphasise this complementarity rather than their competitiveness they will be more effective in increasing democratic control at EU level. This can be done in several ways, e.g. by improving the functioning of the COSAC. To conclude, the report stated some practical ways in which contacts between the parliaments and the EP can be intensified,

-)* In January 2002, a follow-up report on the relations between the European Parliament and the national parliaments, was made in the Committee on Constitutional Affairs in the Epi. The report refers to the 1997 report by saying that, to a great extent, it is still valid, Rapporteur Giorgio Napolitano did not want the EP to repeat itself, The new report has therefore confined itself to updating the situation and restating the role of parliaments in European integration, taking into account recent developments - from the Amsterdam Treaty to the Nice Treaty, and new prospects.

The most significant developments in the process of parliamentarisation in the period 1997-2002 are as follows :

- the extension of the EP' s power of legislative codecision and its greater participation in the investiture of the Commission President,
- the formal introduction, in protocol n° 9 of the right of the national parliaments to be informed in good time about the Commission legislative

1 A5-0023/2002, 23 January 2002, Report on the relations between the EP and the national parliaments in European integration, Committee on Constitutional affairs, rapporteur Giorgio Napolitano.

proposals, as defined by the Council, and about consultation documents drawn up by the Commission.

-the recognition, in the same Protocol, of the role of the COSAC

Without underestimating these results, it should nevertheless be noted:

-as far as the EP is concerned, matters in which QMV voting is allowed remain excluded from its power of codecision;

-as far as the national parliaments are concerned, the Amsterdam European Council's acceptance of calls for the setting of minimum time limits for the examination of legislative texts, above all, was partial.

A continuing source of dissatisfaction and deep concern is the fact that certain fields evade any guidance or control - by either the EP or the national parliaments (e.g. agricultural policy, the common foreign and security policy, home affairs and Justice, economic and monetary policy in the context of the EMU)

The report states that it is in the interest of both the EP and the national parliaments that the latter should be allowed to carry out more effectively their task of guiding and monitoring their respective governments as members of the Council of the EU. This is the fundamental way of ensuring the participation of national parliaments in the legislative work of the Union, as well as in the development of common policies.

According to the report, the national parliaments must be able to intervene when European legislative texts are being drawn up, by expressing opinions and making contributions of which the respective governments undertake to take account, even though they cannot serve as binding negotiating briefs.

The report also suggests the possibility of a proper interparliamentary agreement to make various forms of consultation and cooperation between the EP and national parliaments systematic and programmatic. This agreement could define the obligations and rules shared by the parties to that agreement and be conducive to a climate of mutual trust and to more systematic and increased development of the cooperation between the EP and national parliaments. The agreement would not be formally binding.

A new field of initiatives is that of meetings between those responsible for the various political files in the EP and the national parliaments.

The proposal of a second chamber consisting of national parliaments is being endorsed by a number of national parliaments, but without the consensus of many others. The proposal is based on the conviction that this could strengthen the democratic legitimacy of the Union and respond to the concern among national parliaments that their influence over the decision making process at European level is being further reduced. This second chamber would be a new institution not directly elected by citizens, and its effect would be to weigh down further the already complex institutional structure of the Union.

The suggestion put forward by the French Prime Minister Mr. Jospin, for a permanent conference of parliaments or a congress, raises a number of questions, including the fact that it seems to ignore the current and potential role of an already existing institution such as the COSAC.

The proposal that one or more representatives of each national parliament taking part alongside the relevant minister in legislative meetings of the Council of Ministers, would entail the risk that the different roles of the national government and of the national parliament would become confused, leading to serious distortions in relations between governments and parliaments in the countries of the Union.

The report states finally that the participation of the national parliaments and of the European Parliament in the body responsible for drawing up the Charter of Fundamental Rights was an original and extremely valuable experience, which opens the way for an important innovation as regards the role of parliaments in the Union. The new Convention - the composition of which also includes the national parliaments and the EP - is called upon to carry out tasks including the drafting of a text of an actual European constitution. Although this must be submitted for assessment and final decision by the IGC, there is the prospect of going beyond the traditional pattern of the international treaties signed by governments and ratified by parliaments. This would mean moving towards assigning to the national parliaments and the European Parliament, a joint constituent power, i.e. a constituent power shared with the national governments. This would mark a new chapter in the role of parliaments in European integration.

- > In December 2001, Belgian MP's Pierre Chevalier and Philippe Mahoux made a report on the debate on the future of the EU on behalf of the Belgian presidency'. Chapter IV deals with the role of the national parliaments in the European architecture. According to their report, there is a general agreement among member states to improve the role of the national parliaments in European policy. Most member states are convinced that there should be a further parliamentarisation of European decision making. This also implies strengthening the powers of the European Parliament,

The report notes two directions to strengthen the role of the national parliaments :

- National parliaments should be allowed to carry out more effectively their task of guiding and monitoring their respective governments as members of the Council of the EU (cf. the current situation)
- National parliaments should become directly involved in the decision making process e.g. through the creation of a second chamber

Most national parliaments preferred a solution in the first direction. The creation of a second Chamber would be to weigh down further the already complex institutional structure of the Union.

The report recommends an enforcement of the COSAC, mainly by creating a permanent secretariat. The report also mentions the possibility for the COSAC to control in an informal way the principle of subsidiarity. Other ideas mentioned in the report are the organisation of informal meetings of representatives of all specialised parliamentary commissions, the creation of parliamentary supervisors in the Council and the organisation of informal meetings on foreign policy and common security,

1 Chevalier, P. and Mahoux, P., « Het debat over de toekomst van de Europese Unie: een stand van zaken », December 2001.

What do I propose?

It is generally accepted in all member states, that the role of the national parliaments must be enhanced.

For reasons mentioned above, the creation of a third chamber at the European level is not my choice. I prefer the creation of a new procedure in the context of framework legislation¹ to link the national parliaments to the European decision making process.

National parliaments should be allowed to assess the appropriateness of measures adopted by the Council and the European Parliament pursuant to the codecision procedure, in view of the principles of subsidiarity and proportionality.

Whenever a majority of national parliaments within the European Union calls for it, an extra reading of a decision, approved by the EP and the Council, is due. The possibility of triggering such an extra reading would last 30 days, starting as from the final vote in the EP. Should an extra reading be triggered, the decision will enter into force thirty days after the vote.

This 'call-in' procedure (or alarm bell procedure) could be launched by a simple majority of member states, representing at least 50% of the European population. Afterwards, in order to be confirmed, the decision will have to be taken by a larger majority, consisting of the majority of members of the EP and a 2/3rd majority in the Council, overruling the opposition expressed by the national parliaments.

In order to be able to exercise this procedure, a meeting place is needed for national parliaments. This role could very well be fulfilled by the COSAC. As was proposed by the report Chevalier-Mahoux, a permanent secretariat will be needed.

Justification:

Only by introducing this "alarm bell procedure" into the European decision making process, national parliaments can get really involved in European policy. By using this procedure, they can give a strong signal to both the European institutions and their respective governments.

After all, the national parliaments are responsible for transposing EU Directives. In the current situation, they have to deal at the national level with whatever is decided. As a consequence, "Europe" or "Brussels" is blamed for every unpopular decision national parliaments have to take. With the new procedure I am proposing, this excuse will no longer be valid. National parliaments will no longer be able to blame "Europe". On the other hand, "Europe" will have to pay attention to the signal national parliaments are giving by asking an extra reading. In both ways, the democratic deficit will be reduced.

Karel DE GUCHT

¹ This term is used in the Laeken Declaration. It refers to legislative acts of the Union whose full normative effect is reached only when national parliaments adopt complementary legislative measures filling in the options left to them by the Union.

ANNEXE3

LA CONVENTION EUROPEENNE
LE SECRETARIAT

Bruxelles, le 2 octobre 2002

CONV308/1/02
REVI

CONTRIB 103

NOTE DE TRANSMISSION

du Secrétariat

à la Convention

Objet: Contribution présentée par MM Louis Michel et Pierre Chevalier, membres de la Convention:
"Le rôle des Parlements nationaux dans l'Union européenne"
"Proposition pour un contrôle préventif des principes de subsidiarité et de proportionnalité"

Le Secrétaire Général de la Convention a reçu la contribution figurant en annexe de M. Louis Michel, membre de la Convention, et de M. Pierre Chevalier, membre suppléant de la Convention.

EUROPESE CONVENTIE
SECRETARIAAT

Brussel, 2 oktober 2002 (03.10)
(OR. fr)

CONV 30811102
REVI
CONTRIB 103

INGEKOMEN DOCUMENT

van: hetsecretariaat

aan: de Conventie

Betreft: Bijdrage van de heren Louis Michel en Pierre Chevalier, leden van de Conventie
"De rol van de nationale parlementen in de Europese Unie"
"Voorstel, voor een preventieve controle van het subsidiariteitsbeginsel en het
evenredigheidsbeginsel."

De secretaris-generaal van de Conventie heeft van de heren Louis Michel, lid van de Conventie, en Pierre Chevalier, plaatsvervangend lid van de Conventie, bijgaande bijdrage ontvangen.

Contribution de MM" Louis MICHEL et Pierre CHEVALIER

Le rôle des Parlements nationaux dans l'Union européenne

Proposition pour un contrôle préventif des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

Introduction

Le choix d'aborder dans la présente contribution, tant la question du rôle des Parlements nationaux dans l'Union, que celle du contrôle du principe de subsidiarité, est délibéré.

Il reflète le souci de clairement refuser une approche qui conforte l'appropriation par les Parlements nationaux d'un contrôle politique de la subsidiarité.

Notre contribution formule d'une part un ensemble de propositions de nature à améliorer l'implication des Parlements nationaux dans les activités de l'Union.

Elle examine d'autre part une proposition de contrôle ex-ante des principes de subsidiarité et de proportionnalité par un Collège arbitral indépendant..

I - Le Rôle des Parlements nationaux dans l'architecture européenne.

Personne ne conteste encore que les Parlements nationaux ont un rôle à jouer dans les activités de l'Union. C'est une préoccupation qui participe à la réflexion même sur la légitimité de l'Union et qui n'est certes pas nouvelle.

Lors de la négociation du Traité de Maastricht, les Etats membres ont adopté [a déclaration n° 13, annexée au Traité, qui a mis en lumière la nécessité d'échange d'informations plus intenses entre les Parlements nationaux et le Parlement européen, ainsi qu'entre les Parlements nationaux et la Commission.

Le Protocole annexé au Traité d'Amsterdam en 1997 témoignait de la même préoccupation et visait à encourager une participation accrue des Parlements nationaux aux activités de l'Union. Ce Protocole consacrait et définissait également le rôle de la Conférence des organes spécialisés dans les Affaires communautaires, à savoir la COSAC.

A Nice, la déclaration n° 23, annexée au Traité, invitait les Parlements nationaux au débat sur l'Avenir de l'Union.

Enfin, la déclaration de Laeken a formulé des questions très précises à propos des Parlements nationaux, portant à la fois sur l'opportunité d'une nouvelle instance aux côtés du Conseil et du Parlement européen, sur le rôle à jouer en cas d'absence de compétence du Parlement européen, et sur la question de savoir s'il convient de leur confier une mission de contrôle préalable de la subsidiarité.

Les mesures adoptées n'ont jusqu'ici sans doute pas abouti à une implication substantielle de nos Parlements nationaux. La Convention, composée de nombreux représentants de ces Parlements, se penche très légitimement sur cette question souvent présentée comme le remède absolu, le palliatif nécessaire et suffisant à un « déficit démocratique », dénoncé de manière récurrente dans tous les discours sur l'Europe.

Les propositions que nous formulons ci-dessous concernent principalement l'implication des Parlements nationaux dans le contrôle de leurs gouvernements et l'amélioration de la coopération entre les Parlements de l'Union (Nationaux et européens).

a) Sur le contrôle des gouvernements.

- 1 Le moyen le plus efficace, pour les Parlements nationaux, de jouer un rôle déterminant dans les activités de l'Union, est lié au contrôle qu'ils peuvent ou doivent exercer sur les représentants de leur gouvernement au Conseil des Ministres de l'Union.

S'il est exact que la teneur et l'ampleur de contrôle varient d'un Etat à l'autre et restent de la stricte compétence nationale, souvent de nature constitutionnelle, il faut constater que certains Etats connaissent des modèles permettant un meilleur contrôle politique car plus efficace et plus transparent.

Le modèle dit « scandinave » pourrait certainement être reproduit ou, à tout le moins, devrait inspirer nos Etats. En effet, il aboutit à une meilleure implication des Parlements nationaux grâce notamment à une information complète et en temps utile, un dialogue politique préalable avec les Ministres siégeant aux différentes formations du Conseil, un rapport par les Ministres concernés des résultats des discussions au sein du Conseil, un accès à ces informations pour les citoyens.

- 2 Une meilleure implication des Parlements nationaux dans le processus normatif européen implique également un renforcement de leur capacité à exprimer leur point de vue. Cette capacité est certes liée à l'information dont ils disposent mais aussi à l'intérêt qu'ils acceptent de manifester pour la cause européenne. Afin d'attiser, d'animer ou d'insuffler cet intérêt, il est nécessaire que se rencontrent, comme d'autres éminents membres de la Convention ont pu le soutenir, la légitimité européenne et les légitimités nationales. Pour ce faire, nous suggérons, comme alternative à l'idée exprimée par certains, d'associer des Parlementaires nationaux aux travaux du Conseil, de faire « redescendre la légitimité européenne dans les débats nationaux ».

Ceci impliquerait notamment

- 2.1 Que les Parlementaires européens reçoivent pour mission de venir dans les Parlements nationaux ou régionaux expliquer la portée de leur travail législatif, provoquer le débat, susciter l'intérêt européen.
- 2.2 Que les Commissaires viennent dans ces enceintes pour présenter le travail législatif annuel de la Commission, pour expliquer aux Parlementaires la portée et l'esprit de certaines propositions législatives,
- 2.3 La publicité des débats au sein du Conseil, lorsque celui-ci siège dans sa fonction législative, qui assurerait une meilleure visibilité et, dès lors, un meilleur contrôle possible pour les Parlements nationaux.

b) Sur la coopération entre Parlements.

L1, COSAC devrait être un véritable lieu d'échange d'informations et de coordination entre d'une part, les Parlements nationaux entre-eux et d'autre part, les Parlements nationaux et le Parlement européen.

Le Protocole annexé au Traité⁴ d'Amsterdam a consacré son rôle et défini ses possibilités d'intervention.

Celles-ci sont certainement sous exploitées. Un renforcement de cet organe est indispensable.

Il convient de doter cette Conférence d'un secrétariat permanent pour lui permettre d'exercer pleinement et efficacement les missions qui lui ont été confiées.

c) Sur l'implication des Parlements nationaux dans le processus constitutionnel.

La Convention, composée de nombreux représentants des Parlements nationaux, constitue un précédent qui devrait être généralisé pour toute modification du Traité Constitutionnel.

II. Le Contrôle du principe de subsidiarité.

La proposition présentée par le Groupe de Travail sur la subsidiarité, préconisant la mise en place d'un « système d'alerte précoce des Parlements nationaux » ne peut emporter notre adhésion pour les motifs suivants:

1 - Même si des efforts doivent être faits, il ne faut pas exagérer les carences actuelles du contrôle du respect de la subsidiarité.

2 - C'est d'abord en contrôlant leurs représentants au-Conseil, responsables politiquement devant leur Parlement, que les Parlementaires nationaux sont des acteurs dans le processus législatif et notamment dans le contrôle du principe de subsidiarité.

3 - Derrière le débat sur la subsidiarité, se cache un autre enjeu - implicite - qui est celui du pouvoir respectif des institutions européennes et nationales.

Il n'est pas sain que le thème de la subsidiarité soit utilisé pour récupérer au niveau national, par le biais de nouveaux mécanismes de contrôle, ce que les Etats ont accepté de confier à l'Union en termes de compétences.

Paréille approche ne serait pas sans danger pour l'intégration européenne. Elle risque en effet d'introduire dans le système des tensions nouvelles entre légitimité nationale et légitimité européenne.

La solution retenue ne paraît ni pertinente ni proportionnée;

Nous développons ci-dessous la proposition de mettre en place un mécanisme de contrôle non systématique, souple et non contraignant, dont serait chargé un collège impartial et indépendant.

*

* *

Proposition pour un contrôle préventif du respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

Il s'agit ici, non pas de vérifier si l'Union est fondée à agir (question de la compétence de l'Union proprement dite), mais de contrôler, dans un domaine où l'Union dispose d'une compétence d'attribution (« autorisation à agir »), que son action est à la fois nécessaire et proportionnée (question de l'intensité de l'exercice par l'Union d'une compétence d'attribution).

Dans ce contexte se pose la question du respect par l'Union des principes, inscrits à l'article 5 du traité CE, de subsidiarité (une action de l'Union ne se justifie que si le résultat recherché ne peut, compte tenu de la dimension transfrontalière de la question, être atteint de manière suffisante par les États membres) et de proportionnalité (la préférence doit être donnée à la mesure garantissant l'objectif visé de la manière la moins contraignante).

Dans le système actuel, la Cour de justice des Communautés européennes est compétente pour contrôler *a posteriori* le respect par l'Union des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Ce contrôle a cependant ses limites. D'une part, il cadre mal avec le principe de sécurité juridique, qui veut que la validité de l'action législative soit garantie, dans toute la mesure du possible, avant son entrée en vigueur. D'autre part, le contrôle judiciaire est un contrôle restreint, portant, essentiellement, sur la motivation de l'acte législatif adopté et sur l'absence d'erreur manifeste d'appréciation du pouvoir législatif. S'agissant de questions imprégnées de choix politiques complexes, le juge communautaire n'entend pas, en effet, substituer son analyse au pouvoir discrétionnaire d'appréciation du pouvoir législatif et ne censurera l'exercice de ce pouvoir qu'en cas de manquement manifeste au principe de subsidiarité ou au principe de proportionnalité. Un contrôle « de fond » de la conformité de l'action législative européenne aux principes de subsidiarité et de proportionnalité est donc exclu à l'heure actuelle. D'où la nécessité de réfléchir à une forme de contrôle approfondi *a priori*.

Un tel contrôle préventif, pour être crédible et acceptable, devrait être confié à un « collège arbitral » indépendant, ne relevant d'aucun pouvoir (exécutif, législatif, judiciaire) ni d'aucun niveau de pouvoir (étatique, européen) et donc capable de trancher en toute impartialité entre des points de vue divergents, voire conflictuels. Il reviendrait à ce collège arbitral de procéder, à un moment où le cours de l'action législative de l'Union peut encore être influencé, à une vérification

objective et en profondeur de cette action au regard des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

S'agissant de la composition du collège arbitral, l'on pourrait, en s'inspirant du modèle de la Cour d'arbitrage belge, prévoir que ce collège soit constitué, pour partie, de membres issus du monde politique (national ou européen) --:hommes politiques ou anciens hommes politiques - et, pour partie, de membres ayant exercé dans le domaine du droit. Le contrôle du respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité fait en effet appel à des critères qui ne traduisent pas exclusivement des exigences de la discipline juridique mais supposent aussi une correcte perception des contraintes inhérentes à l'action politique. Il est essentiel que, dans sa composition, le collège arbitral reflète cette double sensibilité politique et juridique.

Il conviendra en outre de veiller à ce que les différentes parties détenant un « intérêt à l'arbitrage » (pouvoirs exécutif et législatif européens, nationaux; régionaux ...) soient impliquées, selon des modalités à définir en fonction de la nouvelle architecture institutionnelle de l'Union, dans le processus de désignation des membres du collège arbitral, si l'on veut que celui-ci soit perçu comme incarnant les différents intérêts en présence et jouisse ainsi d'une légitimité et d'une confiance permettant d'asseoir l'autorité morale de son intervention.

L'intervention du collège arbitral prendrait la forme d'un avis.

Ce collège rendrait un avis, à la demande du Conseil de la Commission ou du Parlement, sur la proposition d'action législative européenne présentée par la Commission. Celle-ci serait tenue de lui adresser, avec la proposition concernée, un memorandum relatif à la conformité de l'initiative législative envisagée aux principes de subsidiarité et de proportionnalité, à moins qu'un exposé des motifs du texte proposé suffise à cet égard. L'avis rendu par le collège arbitral serait dépourvu de valeur contraignante, mais ne serait pas sans conséquences sur le déroulement de la procédure législative. En effet, cette procédure se déroulerait en connaissance de cause, ce premier avis pouvant conduire à l'abandon ou à la mise en conformité de la proposition avec les principes de subsidiarité et de proportionnalité.

Lorsque le processus législatif est sur le point d'aboutir (c'est-à-dire juste avant le vote final au Parlement européen et au Conseil), le texte législatif pourrait être soumis une seconde fois au collège arbitral pour que les votes finaux puissent avoir lieu de manière pleinement informée, tout en garantissant que le «dernier mot» revienne au pouvoir législatif de l'Union, pouvoir

naturellement compétent pour l'adoption de mesures législatives et démocratiquement légitimé à cette fin. Tant le premier que le second avis du collège arbitral seraient communiqués aux Parlements nationaux pour qu'ils puissent interagir en temps utile sur le plan national avec leurs représentants au Conseil.

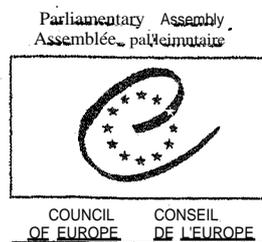
Le texte final adopté serait toujours passible d'un contrôle, *a posteriori* et de type judiciaire, où les avis du collège arbitral feraient partie intégrante du dossier soumis à l'examen de la Cour.

Le système proposé présente les avantages suivants par rapport à un système laissant directement le contrôle *a priori* du respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité aux Parlements nationaux:

- garantir que le pouvoir législatif de l'Union dispose en temps opportun de l'avis d'un collège indépendant, dont la composition reflète les deux « extrêmes de la balance » (Union et États membres);
 - garantir le fonctionnement normal du processus législatif de l'Union sans que d'autres acteurs politiques y soient ajoutés. En effet, à la différence de l'avis donné par le collège arbitral, portant sur le seul respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité, l'avis exprimé par les Parlements nationaux aura naturellement tendance à couvrir l'ensemble des questions d'opportunité politique du contenu de la proposition et, dans un second temps, de l'adoption du texte final. Il paraît impossible de confiner les Parlements nationaux, quant à leur liberté d'expression, au cadre précis des principes de subsidiarité et de proportionnalité.
-

ANNEXE4

Parliamentary Assembly Assemblée parlementaire



Edition provisoire

Avenir de la coopération entre les institutions européennes

Résolution 1290 (2002)

1. L'Europe arrive à une étape importante de son évolution. La perspective de l'élargissement crée un défi formidable pour l'Union européenne, la Convention mise en place au Sommet de Laeken ouvrira la voie à une réforme institutionnelle et à un cadre constitutionnel. Ses résultats auront des conséquences pour l'ensemble des institutions de l'Europe, y compris le Conseil de l'Europe.
2. Le Conseil de l'Europe, qui est la plus ancienne et la plus étendue des institutions du continent, doit réaffirmer sa position sans équivalent au sein de celles-ci en se fondant sur ses principaux atouts: la Convention européenne des Droits de l'homme et la Cour européenne de Strasbourg. Ces atouts, alliés à l'expérience acquise par le Conseil de l'Europe dans ses efforts pour garantir les normes les plus élevées en matière de démocratie et de primauté du droit, devraient constituer la base de nouvelles formes de coopération avec une Union européenne en voie d'élargissement.
3. L'Assemblée rappelle les résultats remarquables obtenus par le Conseil de l'Europe dans la poursuite du but défini dans son Statut, à savoir la réalisation d'une union plus étroite entre ses membres afin de sauvegarder et de promouvoir les idéaux que sont la démocratie pluraliste, les droits de l'homme et la prééminence du droit.
4. L'Assemblée rappelle que le Conseil de l'Europe et l'Union européenne partagent les mêmes valeurs et poursuivent des objectifs communs en ce qui concerne la protection de la démocratie, le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales et la prééminence du droit.
5. L'Assemblée rappelle que la coopération entre l'Union européenne et le Conseil de l'Europe est mentionnée expressément dans plusieurs dispositions du Traité instituant la CE (articles 149 par. 3, 151 par. 3 et 303).
6. L'Assemblée rappelle en particulier l'article 303 du Traité instituant la CE, ainsi libellé: " La Communauté établit avec le Conseil de l'Europe toutes coopérations utiles. »

! Discussion par l'Assemblée le 26 juin 2002 (20^{ème} séance) (voir Doc. 9483, rapport de la commission des questions politiques, rapporteur: M. van der Linden). Texte adopté par l'Assemblée le 26 juin 2002 (21^{ème} séance).

Résolution 1290

7. L'Assemblée rappelle que le Conseil européen de Dublin (décembre 1996) a reconnu que le Conseil de l'Europe avait un rôle essentiel à jouer pour faire respecter les normes en matière de droits de l'homme et soutenir le pluralisme démocratique,
8. L'Assemblée est convaincue que la coopération entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne devrait être étendue à tous les domaines où elle apporte une valeur ajoutée aux deux parties et renforce la complémentarité de leur action.
9. L'Assemblée parlementaire a toujours été à l'avant-garde en matière de réflexion sur les nouveaux projets politiques européens et sur le rôle que le Conseil de l'Europe devrait y jouer. En janvier 1999, elle a adopté la Résolution 1177 « Construire la grande Europe sans clivages », la Résolution 1178 « Projet politique européen » et la Recommandation 1394 « Europe: un projet continental », dans le cadre du suivi du deuxième Sommet des chefs d'Etat et de Gouvernement et le rapport subséquent du Comité des sages sur le rôle du Conseil de l'Europe.
10. La Convention de l'Union européenne offre une occasion de renforcer les mécanismes juridiquement contraignants de protection des droits de l'homme au sein de l'Union. L'amélioration de cette protection à la fois dans l'Union européenne et dans le reste de l'Europe passe par l'adhésion de l'Union européenne/de la Communauté européenne à la Convention européenne des Droits de l'homme, de manière à créer un mécanisme juridique unique, également applicable à toutes les autorités étatiques et autres en Europe qui exercent une compétence touchant aux droits protégés par la Convention.
11. L'Union européenne et le Conseil de l'Europe représentent deux moyens distincts, mais se renforçant mutuellement, de parvenir à une unité toujours plus grande entre les pays européens. Le Conseil de l'Europe, avec sa composition paneuropéenne, son expérience et ses réalisations en matière de droits de l'homme, d'institutions démocratiques, de prééminence du droit, de protection des minorités et de pouvoirs locaux et régionaux, offre une plateforme privilégiée pour le dialogue et la coopération aux niveaux parlementaire et intergouvernemental entre tous les Etats européens, qu'ils soient ou non membres de l'Union européenne, et l'Union européenne elle-même.
12. Les acquis du Conseil de l'Europe en matière d'activités normatives dans les domaines de la démocratie, de la prééminence du droit et des droits et libertés fondamentaux devraient être considérés comme des jalons vers le grand projet politique européen, et la Cour européenne des Droits de l'homme devrait être reconnue comme un pilier judiciaire essentiel de toute architecture future.
13. Le Conseil de l'Europe a prouvé récemment qu'il était capable de répondre à la menace du terrorisme, au niveau européen et au niveau mondial, par le partage, la promotion et la protection des valeurs démocratiques et par la compréhension entre les cultures. Le Conseil de l'Europe a la composition et les outils nécessaires pour agir activement dans ce domaine et pour mettre en œuvre les programmes appropriés. Il constitue une excellente plateforme pour un dialogue interculturel et inter-religieux.
14. Le Conseil de l'Europe possède une grande expérience dans la coopération avec l'OSCE aux niveaux gouvernemental et parlementaire, incluant des opérations sur le terrain et l'observation d'élections. Cet avantage pourrait être utilisé dans la redéfinition de cette coopération au sein de la nouvelle architecture institutionnelle européenne.
15. Dans la construction d'une Europe démocratique, stable, pacifique et prospère, toutes les institutions paneuropéennes et sous-régionales doivent se compléter et coopérer efficacement.
16. L'Assemblée demande à l'Union européenne et aux Etats candidats:
 - a. de considérer le Conseil de l'Europe comme un partenaire actif dans la stratégie de pré-adhésion de l'Union européenne grâce à son vaste arsenal juridique consacré au régime démocratique, à la protection des droits de l'homme et des minorités, notamment en utilisant pleinement la procédure de suivi de plus en plus efficace du Conseil de l'Europe en ce qui concerne les obligations et engagements contractés par les Etats membres ;

b. de mettre à profit l'expérience acquise par les membres de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, seule assemblée interparlementaire véritablement paneuropéenne où tous les parlements nationaux européens seront bientôt représentés, dans les travaux de la conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires et européennes des parlements de l'Union européenne et des pays candidats (COSAC).

17. L'Assemblée invite l'Union Européenne et la Communauté européenne à adhérer à la Convention européenne des Droits de l'homme et contribuer ainsi à la création d'un mécanisme juridique unique de protection des droits de l'homme, également applicable à tous les Etats européens et autres instances qui exercent une compétence touchant aux droits protégés par la Convention.

18. L'Assemblée invite l'Union européenne à renforcer sa présence au Conseil de l'Europe sous la forme d'une participation de la Commission européenne au Comité des Ministres et du Parlement européen à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.

19. A cet effet, l'Assemblée invite la Convention à veiller à ce que la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne vise à compléter la Convention européenne des Droits de l'homme et à en renforcer l'efficacité.

20. L'Assemblée considère que les conventions du Conseil de l'Europe, que les Etats membres peuvent ou doivent ratifier, constituent un cadre juridique pour l'ensemble du continent européen, et que celui-ci définit les normes relatives à la dignité humaine, à la démocratie, à la cohésion sociale, à l'identité culturelle, à la vie quotidienne et aux médias. Elles peuvent être renforcées par des protocoles additionnels et mises en oeuvre en droit interne. L'Assemblée appelle la Convention à soutenir ce processus plutôt qu'à le fragiliser par l'introduction d'un cadre juridique distinct pour l'Union européenne.

21. L'Assemblée engage les institutions de l'Union européenne à examiner les possibilités de participer davantage aux travaux du Conseil de l'Europe, dans tous les domaines pertinents et à tous les niveaux institutionnels appropriés et renforcer la coopération financière avec le Conseil de l'Europe.

22. L'Assemblée invite la Commission de l'Union européenne à étudier minutieusement les mesures qui conduiraient à la mise en place d'un ordre juridique européen cohérent en incorporant les principaux instruments normatifs du Conseil de l'Europe dans le système juridique de l'Union européenne ou, inversement, en adhérant aux instruments juridiques les plus importants du Conseil de l'Europe.

23. L'Assemblée invite le Parlement européen à poursuivre et améliorer la coopération avec l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe aux différents niveaux (groupes politiques, bureaux, commissions), sur la base de la reconnaissance des valeurs et intérêts communs, d'une façon efficace et pragmatique. La création d'une commission mixte est indispensable, ainsi que la participation active du Parlement européen à l'APCE. La coopération institutionnelle peut être améliorée par une coopération au niveau des procédures de suivi, eu égard aux bons résultats de la commission de suivi de l'APCE, par l'organisation conjointe de séminaires et de missions d'enquête, et par une coopération dans le domaine de l'observation des élections. L'APCE et le Parlement européen défendent les mêmes valeurs européennes, et notamment un principe commun de droit excluant l'application de "deux poids, deux mesures".

24. L'Assemblée invite le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe à suivre de près les travaux de la Convention mise en place au Sommet de Laeken, à évaluer son impact potentiel sur les activités du Conseil de l'Europe, à présenter de la façon la plus appropriée les réalisations du Conseil de l'Europe à la Convention, notamment dans les domaines où cela pourrait s'avérer nécessaire, et à tenir l'Assemblée parlementaire régulièrement informée de l'état d'avancement des travaux.

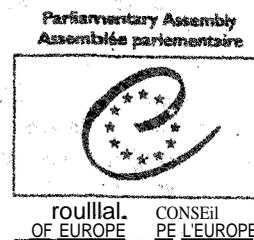
Résolution 1290

25. L'Assemblée invite la Convention à prendre conscience que le Conseil de "Europe est une institution permettant aux Etats qui resteront en dehors de l'Union européenne de participer" au projet européen, évitant ainsi la création de nouveaux cliques et un sentiment d'exclusion chez les membres du Conseil de "Europe n'appartenant pas à l'Union européenne.

26. L'Assemblée appelle la Convention à éviter tout double emploi et toutes activités parallèles de l'Union européenne qui ruinerait le travail du Congrès des Pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe (CPLRE) qui est le seul organe pan-européen ayant pour vocation de promouvoir les structures démocratiques locales et la coopération transfrontalière.

27. L'Assemblée invite les Etats membres du Conseil de l'Europe à tenir pleinement compte de l'acquis de l'Organisation en matière d'activités normatives dans les domaines de la démocratie, de la prééminence du droit et des droits et libertés fondamentaux ainsi que de ses atouts politiques lorsqu'ils établissent les programmes d'activités des institutions européennes auxquelles ils participent, afin d'éviter les chevauchements et d'œuvrer avec une efficacité maximale à la construction de l'Europe du futur.

Parliamentary Assembly Assemblée parlementaire



Edition provisoire

Avenir de la coopération entre les institutions européennes

Recommandation 1568 (2002)¹

L'Assemblée rappelle sa Résolution 1290 (2002) sur l'avenir de la coopération entre les institutions européennes et recommande au Comité des Ministres d'organiser un troisième sommet des chefs d'Etat et de gouvernement à une date bien choisie avant la conférence intergouvernementale de l'Union européenne, en vue de donner un nouvel élan politique au plus haut niveau à l'Organisation, de mieux prendre en compte les besoins politiques de ses Etats membres et de redéfinir ses relations avec les autres institutions européennes.

¹ *Discussion par l'Assemblée le 26 juin 2002 (20^{ème} séance) (voir Doc. 9483, rapport de la commission des questions politiques, rapporteur: M. van der Linden). Texte adopté par l'Assemblée le 26 juin 2002 (21^{ème} séance).*

ANNEXES

RÉSOLUTION N° 109

*sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne
et plus particulièrement dans la PESD -
contribution de l'Assemblée à la Convention*

L'Assemblée,

(i) Espérant vivement que la Convention sur l'avenir de l'Union européenne réussira à arrêter des propositions appropriées pour progresser dans la résolution des questions en suspens que soulève le développement futur de l'Union européenne, parmi lesquelles figurent notamment:

- la délimitation plus précise des compétences entre l'Union européenne et les Etats membres et
- le rôle des parlements nationaux dans l'architecture européenne;

(ii) Souhaitant que la Convention se penche, lors de ses délibérations, sur le principe démocratique de la séparation des pouvoirs au sein de l'Union européenne;

(iii) Souhaitant qu'en application de ce principe, les gouvernements réunis au sein du Conseil se concentrent progressivement sur leur rôle décisionnel et la Commission sur son rôle d'impulsion et d'exécution;

(iv) Souhaitant que le pouvoir de légiférer au niveau européen et les fonctions de suivi général de la politique du pouvoir exécutif de l'Union européenne soient à l'avenir assumés par des instances parlementaires à organiser dans un système bicaméral ;

(v) Souhaitant également que la compétence intergouvernementale du Conseil soit contrebalancée au niveau européen par une compétence interparlementaire exercée par une instance réunissant des représentants nationaux élus;

(vi) Rappelant que la construction de l'Union européenne restera incomplète tant que celle-ci n'aura pas décidé d'y inclure la défense commune,

PROPOSE A LA CONVENTION SUR L'AVENIR DE L'UNION EUROPEENNE

1. D'inclure dans ses débats la discussion des propositions suivantes:

(a) le Conseil devrait à l'avenir se concentrer sur son rôle décisionnel et la Commission sur son rôle d'impulsion et d'exécution; en vertu du principe de la séparation des pouvoirs, le Conseil ne devrait plus être chargé de fonctions relevant du pouvoir législatif;

(b) dans ce contexte, le pouvoir de légiférer devrait être exercé par deux instances parlementaires travaillant séparément et de façon complémentaire:

- le Parlement européen deviendrait le principal organe légiférant et constituerait la «première chambre»; celle-ci serait également chargée du contrôle et du suivi de la politique des pouvoirs exécutifs de l'Union européenne dans les domaines communautarisés.

- une instance réunissant des représentants nationaux élus constituerait une chambre interparlementaire pouvant se transformer à terme en «deuxième chambre» dans une perspective dynamique d'achèvement de la construction européenne;

(e) cette chambre interparlementaire devrait se charger également :

- en principe, du suivi et de l'accompagnement des politiques restées principalement intergouvernementales et des domaines de compétences dites complémentaires ou partagées, tels que la PESC, la PESD et la coopération policière et judiciaire en matière pénale en complément des fonctions dévolues au Parlement européen en tant que 'première chambre' ;
- elle ne devrait pas voter les textes réglementaires élaborés par le Conseil dans l'exercice de ses fonctions exécutives, mais, à terme, se substituer à celui-ci dans l'exercice de ses fonctions législatives proprement dites;
- elle disposerait d'un droit d'évocation - à exercer à la majorité des deux tiers et basé sur une liste préétablie de matières - des mesures prises par le Conseil des ministres dans l'exercice de ses compétences intergouvernementales;
- il lui appartiendrait également, en complément des autres organes de l'Union européenne, de veiller au respect du principe de subsidiarité sous forme d'un avis non contraignant;

(d) une réforme institutionnelle selon les principes énoncés ci-dessus pourrait s'accompagner de la prise en charge des missions de la COSAC par la chambre interparlementaire et, à terme, de celles de l'Assemblée de l'UO à condition que l'article V du Traité de Bruxelles modifié ait été incorporé dans le TUE et que des arrangements appropriés soient mis en œuvre pour l'association des délégations des pays de cette assemblée qui n'auront pas adhéré à l'Union européenne;

(e) la chambre interparlementaire devrait être organisée de manière à pouvoir voter des textes et à constituer des commissions, tout en laissant aux pays membres la plus grande latitude possible pour décider de la composition de leurs délégations dans cette chambre et pour définir le mandat de leurs membres;

2. D'inscrire à son ordre du jour l'examen des possibilités d'incorporer la défense commune dans le Traité sur l'Union européenne et des implications qui en découleraient.