

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS
EN SENAAT

23 januari 2002

**Buitengewone vergadering van de voorzitters
van de Commissies gespecialiseerd
in communautaire en Europese
aangelegenheden (COSAC)
Brussel, 1 december 2001**

**Het debat over de toekomst
voor de Europese Unie**

VERSLAG

UITGEBRACHT DOOR DE HEER HERMAN DE
CROO, VOORZITTER VAN DE BELGISCHE KAMER
VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

INHOUD

- Verslag van de Buitengewone COSAC 3
- Verslag van de heren P. Chevalier, voorzitter van de
commissie voor de Buitenlandse betrekkingen van de
Kamer van volksvertegenwoordigers en Ph. Mahoux,
voorzitter van het Federaal Adviescomité voor Europese
Aangelegenheden 5

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS ET SÉNAT
DE BELGIQUE

23 janvier 2002

**Réunion extraordinaire des présidents des
Commissions spécialisées en Affaires
communautaires et européennes
(COSAC)
Bruxelles, le 1^{er} décembre 2001**

**Le débat sur l'avenir de
l'Union européenne**

RAPPORT

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

SOMMAIRE

- Rapport de la COSAC extraordinaire 3
- Rapport de MM. P. Chevalier, président de la
commission des Relations extérieures de la Chambre
des représentants et Ph. Mahoux, président du Comité
d'avis fédéral chargé de Questions européennes 5

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

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

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

VERSLAG VAN DE BUITENGEWONE COSAC

- Op initiatief van het Belgisch Voorzitterschap van de COSAC werd op zaterdag 1 december 2001 een buitengewone vergadering van de voorzitters van de Commissies gespecialiseerd in communautaire en Europese aangelegenheden van de nationale Parlementen van de lidstaten, van de kandidaat-lidstaten en van het Europees Parlement georganiseerd.

– De vergadering had tot doel kennis te nemen van de resultaten van de zending van de heren Philippe Mahoux, senator en Voorzitter van het Adviescomité voor Europese Aangelegenheden van het Belgisch Parlement, en de heer Pierre Chevalier, Voorzitter van de commissie voor de Buitenlandse Betrekkingen van de Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers. Die zending werd uitgevoerd op verzoek van de Belgische regering, in het kader van haar voorzitterschap van de Europese Unie en met het oog op de Europese Raad van Laken (14, 15 en 16 december). Het doel was zich te informeren over de stand van zaken betreffende de nationale debatten over de toekomst van de Europese Unie en over de standpunten van de politieke actoren m.b.t. de rol van de nationale parlementen in de Europese constructie.

– Tijdens die zending ontmoetten de heren Philippe Mahoux en Pierre Chevalier onder meer de voorzitters van de parlementaire assemblees, de voorzitters en de leden van de commissies voor de Europese aangelegenheden en de Buitenlandse Zaken van de parlementen van alle EU-lidstaten en alle kandidaat EU-lidstaten, en de leden of vertegenwoordigers van de regeringen.

– De buitengewone vergadering van de voorzitters van de commissies gespecialiseerd in communautaire en Europese aangelegenheden heeft volgende punten in het licht gesteld :

– De zending heeft de belangrijke rol onder de aandacht gebracht die voor de parlementen van de lidstaten en de kandidaat-lidstaten, alsook het Europees Parlement, in het debat over de toekomst van de Europese Unie is weggelegd.

– Het debat over de toekomst van de Unie moet leiden tot een reflectie over de Europese Unie in het kader waarvan doelstellingen en middelen worden geformuleerd om uiteindelijk te komen tot een politieke Unie die gebaseerd is op democratische waarden en het democratisch ideaal.

RAPPORT DE LA COSAC EXTRAORDINAIRE

- A l'initiative de la Présidence belge de la COSAC, une réunion extraordinaire des présidents des Commissions spécialisées en affaires communautaires et européennes des Parlements nationaux des États membres et des Pays candidats ainsi que du Parlement européen a été organisée dans l'hémicycle de la Chambre des représentants de Belgique, le samedi 1^{er} décembre 2001.

– Cette réunion avait pour but de prendre connaissance des résultats de la mission effectuée, à la demande du gouvernement belge dans le cadre de sa présidence de l'Union européenne, de la Chambre des représentants et du Sénat de Belgique, par Messieurs Philippe Mahoux, sénateur et Président du Comité d'avis fédéral chargé de Questions européennes du Parlement belge et Pierre Chevalier, Président de la Commission des relations extérieures de la Chambre des représentants, en vue du Conseil européen de Laeken (14, 15 et 16 décembre 2001). Cette mission avait essentiellement pour objectif de prendre connaissance de l'état d'avancement des débats nationaux sur l'avenir de l'Union européenne et d'examiner, dans ce contexte, les points de vue des acteurs politiques quant au rôle des parlements nationaux dans l'architecture européenne.

– Au cours de cette mission, Messieurs Philippe Mahoux et Pierre Chevalier, ont rencontré, entre autres, des présidents d'assemblées parlementaires, les présidents et les membres des commissions pour les Affaires européennes et les Affaires étrangères des parlements de tous les États membres de l'Union et de tous les États candidats ainsi que des membres ou des représentants des gouvernements.

– La réunion extraordinaire des présidents des commissions spécialisées en affaires communautaires et européennes a mis en lumière les points suivants :

– La mission a mis en évidence le rôle important joué par les parlements des États membres et des États candidats, ainsi que le Parlement européen, dans le débat sur l'avenir de l'Union européenne.

– Le débat sur l'avenir de l'Union doit mener à une réflexion sur l'Union européenne dans le cadre de laquelle les objectifs et les moyens doivent être définis, avec pour finalité, une Union politique respectueuse des valeurs et de l'idéal démocratique qui la fondent.

– Er bestaat een consensus over de manier waarop het debat over de toekomst van de Unie zal worden gevoerd, met name via een Conventie die uit vertegenwoordigers van het Europees Parlement, de nationale parlementen van de lidstaten en van de kandidaat-lidstaten, de nationale regeringen en de Commissie zal zijn samengesteld. Een intern aangesteld Presidium, dat uit vertegenwoordigers van elke geleding bestaat en door een efficiënt secretariaat wordt ondersteund, moet de Conventie van bij haar oprichting leiden en het debat in de goede richting sturen.

– Die Conventie moet bijdragen tot een toenadering tussen de burgers en de politiek door de grondslagen van een opener en doorzichtiger Unie te leggen. Het voorstel van het Belgische voorzitterschap dat op de informele Europese Raad van Gent (19 oktober 2001) werd goedgekeurd, past volledig in dat oogmerk. Het goedgekeurde voorstel strekt ertoe een link tussen de Conventie en de civiele maatschappij tot stand te brengen via de oprichting van een Europees Forum. Dat forum kan zowel in Europees als in nationaal verband hoorzittingen organiseren zodat de burgers en de civiele maatschappij de Conventie kunnen inspireren en haar werkzaamheden kunnen sturen.

– Het is van essentieel belang dat elk Parlement geregeld overleg pleegt met zijn vertegenwoordigers in de Conventie.

Hierbij volgt het rapport van de heren P. Chevalier, voorzitter van de commissie voor de Buitenlandse Zaken van de Kamer van volksvertegenwoordigers en Ph. Mahoux, voorzitter van het Federaal Adviescomité voor Europese Aangelegenheden.

De samenvatting van de besprekingen tijdens de vergadering van 1 december is gepubliceerd in het Engels en Frans, en is beschikbaar bij het Secretariaat van het Federaal Adviescomité voor Europese aangelegenheden.

Beide versies kunnen eveneens geconsulteerd worden op de Internet-site : www.cosac.org.

– Il existe un consensus au sujet de la méthode suivant laquelle le débat sur l'avenir de l'Union sera mené, à savoir par une Convention qui réunira des représentants du Parlement européen, des parlements nationaux des États membres et des États candidats, des gouvernements nationaux et de la Commission. Cette Convention doit, pour son efficacité, être conduite, dès sa constitution, par un Présidium désigné en son sein, composé de représentants de chaque composante et assisté par un secrétariat efficace.

– Cette Convention doit permettre de contribuer à rapprocher les citoyens de la politique en posant les fondements d'une Union plus ouverte et plus transparente. La proposition de la présidence belge, approuvée lors du Conseil européen informel de Gand (19 octobre 2001) vise à établir un lien entre la Convention et la société civile en créant un Forum européen qui organiserait des auditions, tant au niveau européen qu'au niveau national, afin que les citoyens et la société civile puissent inspirer la Convention, et orienter ses travaux. Cette proposition s'inscrit pleinement dans cette perspective.

– Il est essentiel que chaque Parlement organise régulièrement des concertations avec ses représentants au sein de la Convention.

Ci-après, vous trouverez le rapport de Messieurs P. Chevalier, président de la commission des Relations extérieures de la Chambre des représentants et Ph. Mahoux, président du Comité d'avis fédéral chargé de Questions européennes.

Le résumé des débats qui ont eu lieu au cours de la réunion du 1^{er} décembre est publié en anglais et en français et est disponible auprès du Secrétariat du Comité d'avis fédéral chargé de Questions européennes.

Les deux versions peuvent également être consultées sur le site Internet : www.cosac.org.

**HET DEBAT OVER DE TOEKOMST
VAN DE EUROPESE UNIE**

Een stand van zaken

**VERSLAG TEN BEHOEVE VAN DE VOORZITTER
VAN DE EUROPESE RAAD**

Pierre CHEVALIER (K)

Philippe MAHOUX (S)

**LE DÉBAT SUR L'AVENIR
DE L'UNION EUROPÉENNE**

Un état de la situation

**RAPPORT POUR LE PRÉSIDENT
DU CONSEIL EUROPÉEN**

Pierre CHEVALIER (K)

Philippe MAHOUX (S)

VOORWOORD

Tijdens de Europese Raad van Nice in december 2000, hebben de staatshoofden en regeringsleiders van de Europese Unie opgeroepen tot het lanceren, in 2001, van een breed en diepgaand debat over de toekomst van de Unie. Tevens hebben zij besloten om tijdens de Europese Raad van Laken in december 2001, een verklaring aan te nemen over het vervolg van dit debat, dat moet uitmonden in een nieuwe Intergouvernementele Conferentie in 2004.

In het kader van de voorbereiding van de Europese Raad van Laken, hebben de Belgische Regering en het Belgische Federale Parlement de heer Philippe Mahoux, senator en voorzitter van het Federaal Adviescomité voor de Europese Aangelegenheden, en de heer Pierre Chevalier, volksvertegenwoordiger en voorzitter van de Commissie voor de Buitenlandse Betrekkingen van de Kamer van volksvertegenwoordigers, ermee belast om de nationale parlementen van de lidstaten en van de kandidaat-landen te contacteren teneinde aan het Belgische EU-voorzitterschap verslag uit te brengen over de stand van zaken in de nationale debatten over de toekomst van de Unie. Tevens werd nader ingegaan op het thema van de rol van de nationale parlementen in het Europees bestel.

Tussen 1 oktober en 29 november 2001 werden aldus in het kader van deze opdracht alle hoofdsteden van de lidstaten van de Europese Unie en van de kandidaat-landen bezocht. Er vonden ook contacten plaats met het Europees Parlement.

Het verslag werd op 12 december 2001 officieel voorgesteld.

PRÉFACE

Lors du Conseil européen de Nice, en décembre 2000, les chefs d'État et de gouvernement de l'Union européenne ont appelé au lancement, en 2001, d'un débat général et approfondi sur l'avenir de l'Union. Ils ont également décidé d'adopter lors du Conseil européen de Laeken en décembre 2001, une déclaration sur la suite de ce débat, qui doit déboucher sur une nouvelle Conférence intergouvernementale en 2004.

Dans le cadre de la préparation du Conseil européen de Laeken, le Gouvernement belge et le Parlement fédéral belge ont chargé monsieur Philippe Mahoux, sénateur et président du Comité d'avis fédéral chargé des questions européennes, ainsi que monsieur Pierre Chevalier, député et président de la Commission des Relations extérieures de la Chambre des représentants, de prendre contact avec les parlements nationaux des États membres et des Pays candidats à l'adhésion, en vue de faire rapport à la présidence belge de l'UE sur l'état d'avancement des débats nationaux sur l'avenir de l'Union. Le thème du rôle des parlements nationaux dans l'architecture européenne a également été traité de façon plus approfondie.

Dans le cadre de cette mission, toutes les capitales des États membres de l'Union européenne et des Pays candidats ont été visitées entre le 1er octobre et le 29 novembre 2001. Des contacts ont également eu lieu avec le Parlement européen.

Le rapport a été présenté officiellement le 12 décembre 2001.

INHOUDSOPGAVE

I. Inleiding	9
II. Algemene evaluatie van de nationale debatten	10
1) De beginfase	10
2) De initiatieven	11
3) De publieke opinie	12
4) De rol van de nationale parlementen in de nationale debatten	13
III. De kandidaat-landen en het debat over de toekomst van de Europese Unie	15
IV. De rol van de nationale parlementen in het Europese bestel	17
1) Modellen zonder een verdragsrechtelijke bevoegdheid voor de nationale parlementen op Europees niveau	19
a) Versterking van COSAC, voornamelijk door de oprichting van een permanent secretariaat	19
b) Informele bijeenkomsten van vertegenwoordigers van alle gespecialiseerde parlementaire commissies	20
c) Parlementaire waarnemers in de Raadsdelegaties	21
d) Informele subsidiariteitscontrole	21
e) Informele bijeenkomsten over buitenlands beleid en defensie	22
2) Model met een verdragsrechtelijke bevoegdheid voor de nationale parlementen op Europees vlak	22
V. Conclusies en aanbevelingen	23

SOMMAIRE

I. Introduction	9
II. Évaluation générale des débats nationaux ...	10
1) La phase initiale	10
2) Les initiatives	11
3) L'opinion publique	12
4) Le rôle des parlements nationaux dans les débats nationaux	13
III. Les pays candidats et le débat sur l'avenir de l'Union européenne	15
IV. Le rôle des parlements nationaux dans l'architecture européenne	17
1) Modèles sans compétences de droit conventionnel pour les parlements nationaux au niveau européen	19
a) Renforcement de la COSAC, principalement par la création d'un secrétariat permanent	19
b) Réunions informelles de représentants de toutes les commissions parlementaires spécialisées	20
c) Observateurs parlementaires dans les délégations au Conseil	21
d) Contrôle de subsidiarité informel	21
e) Réunions informelles sur la politique étrangères et de défense	22
2) Modèle conférant une compétence de droit conventionnel aux parlements nationaux à l'échelon européen	22
V. Conclusions et recommandations	23

I. INLEIDING

Het debat over de toekomst van de Europese Unie heeft de lidstaten en de kandidaat-landen geconfronteerd met een belangrijke uitdaging. Door het idee van het debat te lanceren, heeft de Europese Raad van Nice een oproep gedaan om, middels een brede publieke discussie, meer duidelijkheid te krijgen over de uiteindelijke doelstellingen van de Unie. De Europese Raad stelt aldus de vraag naar de maatstaven voor de legitimiteit van de Unie t.o.v. de Europese bevolking.

Men gaat er van uit dat het debat zowel op Europees als op nationaal niveau gevoerd wordt. De publieke opinies van de Unie zijn echter, nog steeds, in de eerste plaats nationale publieke opinies. De focus komt aldus voornamelijk te liggen op de nationale debatten en in het bijzonder op de actoren in dit debat, de regering en het parlement.

Het is in die laatste optiek dat de Belgische Regering en het Belgisch Parlement het belangrijk hebben gevonden om, tijdens het Belgisch voorzitterschap van de Europese Unie, een rechtstreeks contact te organiseren met de parlementen van de lidstaten en van de kandidaat-landen.

Wij hebben, tijdens onze rondreis doorheen Europa, in de eerste plaats goede en diepgaande contacten gehad met leden van de parlementaire commissies bevoegd voor Europese aangelegenheden. Daarnaast hebben we ook systematisch vertegenwoordigers van regeringszijde ontmoet. De Belgische diplomatieke vertegenwoordigingen in de diverse hoofdsteden hebben ons zowel op inhoudelijk als op praktisch vlak veel geholpen. Bij deze wensen wij al de personen die hebben bijgedragen tot het goede verloop van onze zending van harte de danken.

In overeenstemming met de door de Europese Raad van Nice uitgedrukte wens dat het Voorzitterschap het debat zou stimuleren, menen wij dat onze bezoeken aan de lidstaten en kandidaat-landen het globale debat gestimuleerd hebben. Wij hebben aldus een bescheiden en informele band gelegd tussen de verschillende nationale debatten en zouden durven suggereren dat de volgende voorzitterschappen een soortgelijk initiatief zouden nemen.

I. INTRODUCTION

Le débat sur l'avenir de l'Union européenne a confronté les États membres et les pays candidats à un défi important. En lançant l'idée de ce débat, le Conseil européen de Nice a appelé à clarifier davantage, grâce à une large discussion publique, les finalités ultimes de l'Union. Le Conseil européen a ainsi posé la question des critères de légitimité de l'Union vis-à-vis de la population européenne.

On est parti du principe que le débat doit être mené à la fois au niveau européen et au niveau national. Toutefois, les opinions publiques de l'Union sont encore, avant tout, des opinions publiques nationales. On s'est donc concentré surtout sur les débats nationaux et particulièrement sur les acteurs de ce débat, les gouvernements et les parlements.

C'est dans cette perspective que le gouvernement et le parlement belges ont estimé important d'organiser, au cours de la présidence belge de l'Union européenne, des contacts directs avec les parlements des États membres et des pays candidats.

Au cours de notre périple européen, nous avons eu tout d'abord des contacts positifs et approfondis avec les membres des commissions parlementaires chargées des affaires européennes. Par ailleurs, nous avons eu aussi des rencontres systématiques avec des représentants des gouvernements. Les représentations diplomatiques belges dans les diverses capitales nous ont considérablement aidés, tant pour le fond du débat que sur le plan pratique. Nous tenons à remercier vivement ici toutes les personnes qui ont contribué au déroulement de cette mission.

Conformément au vœu exprimé par le Conseil européen de Nice, qui souhaitait que la présidence stimule le débat, nous pensons que nos visites dans les États membres et dans les pays candidats ont encouragé le débat global. Nous avons ainsi établi un lien, modeste et informel, entre les divers débats nationaux et nous nous permettons de suggérer que les futures présidences prennent des initiatives similaires.

**II. ALGEMENE EVALUATIE VAN DE
NATIONALE DEBATTEN***1) De beginfase*

Een eerste algemene vaststelling is dat het nationaal debat in de meeste lidstaten en kandidaat-landen nog echt op gang moet komen, zelfs al ligt het kader van het debat reeds vast.

De Europese Raad van Nice riep, in december 2000, op tot het opstarten van een breder en dieper debat over de toekomst van de Europese Unie.

Het is in de eerste plaats de toespraak die de Duitse minister van Buitenlandse Zaken, Joschka Fischer, op 12 mei 2000 gaf aan de Humboldt Universiteit te Berlijn, die het startsein heeft gegeven van een vernieuwde vraagstelling over de finaliteit van de EU. Deze toespraak moet geplaatst worden in het kader van de uitdagingen waarmede de Unie zal geconfronteerd worden naar aanleiding van de komende uitbreiding. De toespraak werd gegeven op een ogenblik dat de onderhandelingen, die zouden uitmonden in het Verdrag van Nice, volop aan de gang waren.

De toespraak werd druk besproken en lokte reacties uit van politieke verantwoordelijken in de andere lidstaten. Aldus ontstond er een debat over de finaliteit van de Unie, al dan niet als rechtstreekse reactie op de door minister Fischer geuite ideeën. De oorsprong van het idee om een fundamenteel debat te voeren over de finaliteit van de Unie is aldus ontstaan in de aanloop naar de Europese Raad van Nice. De staats- en regeringsleiders hebben in Nice te kennen gegeven dat zij dat debat willen openbreken naar de nationale parlementen, het maatschappelijk middenveld en de bevolking toe. Verklaring 23, gevoegd bij het Verdrag van Nice, zegt het met zoveel woorden.

Het debat over de toekomst van de Europese Unie werd formeel gelanceerd op 7 maart 2001 door de eerste ministers van Zweden en België, de heren Persson en Verhofstadt, de voorzitter van het Europees Parlement, mevrouw Fontaine, en de voorzitter van de Europese Commissie, de heer Prodi. Bij die gelegenheid werd door de Europese Commissie een website, FUTURUM geheten, opgestart die tot doel heeft om een Europees platform te bieden voor het debat.

De dramatische gebeurtenissen van 11 september jl. hebben de organisatorische inspanningen in verschillende lidstaten, voor een bepaalde periode althans, grondig verstoord. Tijdens de weken volgend op de aan-

**II. ÉVALUATION GÉNÉRALE
DES DÉBATS NATIONAUX***1) La phase initiale*

Une première constatation générale est que dans la plupart des États membres et des pays candidats à l'adhésion, le débat national doit encore véritablement commencer, même si le cadre de ce débat a été défini.

En décembre 2000, le Conseil européen de Nice appelait à engager un débat élargi et approfondi sur l'avenir de l'Union européenne.

C'est avant tout le discours du ministre allemand des Affaires étrangères, Joschka Fischer, le 12 mai 2000, à l'Université Humboldt de Berlin, qui a donné le signal d'une nouvelle interrogation sur la finalité de l'UE. Il faut situer ce discours dans le cadre des défis auxquels l'Union sera confrontée à l'occasion du futur élargissement. Il a été prononcé au plus fort des négociations qui devaient déboucher sur le traité de Nice.

Le discours a été âprement discuté et a suscité des réactions de responsables politiques dans les autres États membres. Un débat s'est ainsi engagé sur la finalité de l'Union, en réaction directe ou non aux idées exprimées par le ministre Fischer. L'idée d'un débat fondamental sur la finalité de l'Union remonte donc aux prémices du Conseil européen de Nice. À Nice, les chefs d'États et de gouvernements ont fait savoir qu'ils voulaient ouvrir le débat aux parlements nationaux, à la société civile et à la population. La déclaration 23 jointe au traité de Nice, le dit on ne peut plus clairement.

Le débat sur l'avenir de l'Union européenne a été lancé formellement le 7 mars 2001 par les premiers ministres de Suède et de Belgique, MM. Persson et Verhofstadt, par la présidente du Parlement européen, Mme Fontaine, et par le président de la Commission européenne, M. Prodi. À cette occasion, la Commission européenne a inauguré un site web dénommé FUTURUM, dont le but est d'offrir au débat une plateforme européenne.

Les événements dramatiques du 11 septembre dernier ont profondément perturbé, du moins pour un temps, les efforts d'organisation dans différents États membres. Durant les semaines qui ont suivi les atten-

slagen was het uiterst moeilijk om de publieke opinie te interesseren voor het toekomstdebat. Ongetwijfeld heeft '11 september' anderzijds wel de inhoudelijke discussie over bepaalde aspecten van de Europese integratie bevorderd. Neem bijvoorbeeld de strijd tegen het terrorisme of het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid.

Uit de kontakten met de nationale parlementen is duidelijk gebleken dat een grote meerderheid daarvan zich nog niet echt betrokken voelde bij het toekomstdebat, met uitzondering van de gespecialiseerde organen. Zij meenden ook dat de eigen publieke opinies en de nationale media weinig geïnteresseerd zijn in het debat. Wel bleek er een grote bereidheid om in de nabije toekomst initiatieven te nemen of om mee te werken aan initiatieven vanwege de regeringen.

De belangrijkste drijfveer voor een grotere belangstelling van de nationale parlementen blijkt de deelname te zijn aan de Conventie, die opgericht zal worden door de Europese Raad van Laken. Verschillende nationale parlementen hebben overigens sedert kort, met het oog op die Raad en op de Conventie, een standpunt bepaald of bereiden dat voor.

De globale stand van het toekomstdebat in de nationale parlementen is er, voor het ogenblik dus, eerder een van organisatie van het debat en van interne standpuntbepaling. Hier moet aan toegevoegd worden dat een paar parlementen wel degelijk reeds initiatieven hebben genomen naar het publiek toe (vb in Frankrijk) of naar meer gespecialiseerde groepen (vb in België).

2) *De initiatieven*

Het beeld van de initiatieven die genomen worden in het kader van het toekomstdebat is erg gevarieerd. In sommige landen werd, vaak reeds in het voorjaar van 2001, een volledig programma uitgewerkt; in andere werden dan weer *ad hoc* initiatieven genomen. Meestal nam de regering dus als eerste initiatieven, vaak in de vorm van ministeriële toespraken. In een aantal lidstaten werd en wordt het parlement nauw betrokken bij de plannen van de regering. Een paar parlementen nemen zelf, op autonome wijze initiatieven. Er zijn ook parlementen die bewust niet wensen deel te nemen aan het organiseren van activiteiten naar het publiek toe. Dat betekent daarom niet dat zij zich afzijdig houden in het debat. Zij leggen zich voornamelijk toe op parlementaire debatten, al dan niet in reactie op regeringsstandpunten.

tats, il s'est avéré très difficile d'intéresser l'opinion publique au débat sur l'avenir de l'Union. D'un autre côté, indubitablement, le « 11 septembre » a favorisé la discussion de fond sur certains aspects de l'intégration européenne. Que l'on songe par exemple à la lutte contre le terrorisme ou à la politique de défense et de sécurité commune.

Les contacts avec les parlements nationaux ont clairement montré qu'une grande majorité d'entre eux ne se sentaient pas encore véritablement impliqués dans le débat sur l'avenir de l'Union, à l'exception des organes spécialisés. Ils ont estimé également que leurs propres opinions publiques et les médias nationaux ne s'intéressaient guère à ce débat. On a cependant constaté qu'il existait une grande volonté de développer des initiatives à ce sujet dans un proche avenir ou de collaborer à des initiatives émanant des gouvernements.

La participation à la Convention qui sera créée par le Conseil européen de Laeken est manifestement le motif principal de l'intensification de l'intérêt des parlements nationaux. Plusieurs d'entre eux ont d'ailleurs adopté récemment ou se préparent à adopter une position en la matière dans la perspective de Laeken et de la Convention.

D'une manière générale, on peut dire que pour le moment, le débat sur l'avenir de l'Union européenne au sein des parlements nationaux en est cependant au stade de l'organisation du débat et de la définition des positions de chaque parlement. Il faut ajouter que certains parlements ont déjà pris des initiatives à l'intention du public (par exemple en France) ou de groupes plus spécialisés (par exemple en Belgique).

2) *Les initiatives*

Les initiatives qui ont été prises dans le cadre du débat sur l'avenir de l'Union varient beaucoup d'un pays à l'autre. Certains pays ont élaboré un programme complet, souvent dès le printemps 2001, alors que d'autres ont pris des initiatives *ad hoc*. Dans la plupart des cas, c'est donc d'abord le gouvernement qui a pris des initiatives, généralement sous la forme de déclarations ministérielles. Dans une série d'États membres, le parlement a été et est toujours associé étroitement aux projets du gouvernement. Certains parlements ont pris eux-mêmes des initiatives de manière autonome. D'autres ont pris délibérément la décision de ne pas participer à l'organisation d'activités visant le public. Cela ne signifie pas qu'ils se tiennent à l'écart du débat. Ils se concentrent surtout sur les débats parlementaires, en réaction ou non à des prises de position gouvernementales.

De periode waarin de verschillende hoofdsteden werden bezocht in het kader van de opdracht liep van 1 oktober (Kopenhagen) tot en met 29 november (Warschau/Ljubljana). Begin oktober vangt in de meeste landen het parlementair jaar aan. Verschillende parlementen die bezocht werden, bevonden zich nog in het stadium van de organisatie van het debat. Maar de Conventie en de rol voor de nationale parlementen daarin, heeft het debat en de verduidelijking van de standpunten gestimuleerd. Deze laatste zijn niet eenduidig. Het is bijvoorbeeld opvallend dat voor bepaalde nationale parlementen de Conventie een bevestiging is van de belangrijke rol die zij kunnen en moeten spelen op Europees vlak. In andere nationale parlementen heeft men daarentegen sterke bedenkingen bij de representativiteit van de afgevaardigden van de nationale parlementen in de Conventie: wie vertegenwoordigen zij?

Voorts moeten de veelvuldige activiteiten die georganiseerd worden door NGO's, universiteiten en scholen benadrukt worden. In een aantal landen is de betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld bij het debat trouwens bijzonder groot.

3) *De publieke opinie*

De grootste uitdaging waarmee het toekomstdebat wordt geconfronteerd, is ongetwijfeld dat van de betrokkenheid van het brede publiek en van de bevolking. Is het een taak van de regering of van het parlement om daar iets aan te doen? Het zijn alleszins de regeringen die, in Nice, opgeroepen hebben om het debat te voeren. De vraag is veeleer of de nationale parlementen zich geroepen voelen om de betrokkenheid van het publiek bij het debat te stimuleren. Uit de gevoerde gesprekken is gebleken dat de reacties op deze kwestie zeer verschillend zijn van parlement tot parlement.

Een minderheid van parlementen meent dat het aan de regering is om de bevolking te betrekken bij het debat. Een aantal parlementen organiseert dan weer publieke hoorzittingen over de toekomst van de Unie, soms op regionale basis. Een paar parlementen hebben dan weer, al dan niet in samenwerking met de regering, belangrijke projecten om het debat uit het parlement en naar het brede publiek te brengen. De belangrijke rol die de organisaties van het maatschappelijk middenveld kunnen en moeten spelen, wordt erkend door al de parlementen. Er is echter slechts een minderheid van parlementen die zich, in het kader van het debat, rechtstreeks en systematisch richten tot deze organisaties. Dit hangt waarschijnlijk samen met het feit dat de verhouding tussen de vertegenwoordigers van het volk en die van bepaalde belangengroepen bin-

Les visites aux diverses capitales dans le cadre de la mission en question ont eu lieu au cours de la période du 1er octobre (Copenhague) au 29 novembre (Varsovie/Ljubljana). Dans la plupart des pays, la session parlementaire commence au début du mois d'octobre. Plusieurs des parlements visités en étaient encore au stade de l'organisation du débat. Mais la future Convention et le rôle que les parlements nationaux devront y jouer, ont stimulés les débats et clarifiés les positions. Celles-ci ne sont pas univoques. Il est par exemple frappant de constater que pour certains parlements nationaux, la Convention constitue la confirmation du rôle important qu'ils peuvent et doivent jouer au niveau européen. Dans d'autres parlements par contre, on s'interroge sérieusement sur la représentativité des délégués des parlements nationaux au sein de la Convention : qui représentent-ils ?

Il convient en outre de souligner les multiples initiatives prises par les ONG, les universités et les écoles. Dans plusieurs pays, la société civile prend d'ailleurs une part particulièrement active au débat.

3) *L'opinion publique*

Le défi majeur auquel on est confronté dans le cadre du débat sur l'avenir de l'Europe est sans conteste celui de la participation du grand public, de la population. Appartient-il au gouvernement ou au parlement de le relever ? Ce sont en tout cas les gouvernements qui, à Nice, ont lancé l'appel au débat. La question est plutôt de savoir si les parlements nationaux se sentent appelés à promouvoir la participation du public au débat. Les discussions qui ont eu lieu révèlent que les réactions à cette question varient fort d'un parlement à l'autre.

Une minorité de parlements estiment qu'il appartient au gouvernement d'inviter la population au débat. Certains parlements, en revanche, organisent des auditions publiques sur l'avenir de l'Union, parfois même à l'échelle régionale. Quelques-uns encore ont des projets visant, en collaboration ou non avec le gouvernement, à porter le débat à l'extérieur du Parlement devant le grand public. Aucun parlement ne conteste le rôle essentiel que les organisations de la société civile peuvent et doivent jouer. Il ne se trouve toutefois qu'une minorité de parlements à vouloir s'adresser directement et systématiquement à ces organisations. Cela est sans doute lié au fait que le rapport entre les représentants de la nation et ceux de certains groupements d'intérêts au sein de la société n'est pas toujours des plus clairs. D'aucuns ne voient pas très clairement qui

nen de maatschappij niet altijd even duidelijk is. Voor sommigen is het onduidelijk wie een bepaalde organisatie nu juist vertegenwoordigt en op welke legitimiteit zij kan bogen.

In zowat alle bezochte landen werd gezegd dat het uiterst moeilijk is om de publieke opinie te interesseren voor een debat over de Europese Unie, laat staan over de toekomst ervan. Deze desinteresse, die voor verschillende van de gesprekspartners eerder een uitgangspunt lijkt te zijn dan wel het resultaat van een diepgaand onderzoek, blijkt aanleiding te geven tot een zeker scepticisme over de mogelijkheden om een waar publiek debat te houden. In de meeste landen wordt het debat, tot op heden, dan ook voornamelijk gevoerd in kringen van politici, academici en specialisten.

In de landen waar wel reeds publieke debatten plaatsvonden, ondervonden de organisatoren desalniettemin dat er bij het publiek wel degelijk interesse bestaat voor Europa en vooral dan wanneer het Europese vraagstuk via concrete thema's wordt benaderd.

Voorts kon worden vastgesteld dat in een aantal landen (waaronder zowel lidstaten als kandidaat-landen) waar de publieke opinie verdeeld is over de Europese integratie en de uitbreiding, het toekomstdebat een uitgelezen kans biedt om een discussie te voeren over de integratie en de uitbreiding.

Om het debat dichterbij de burgers te brengen, heeft men in verschillende landen gekozen voor een regionale aanpak. Zo worden debatavonden georganiseerd in verschillende steden over het hele land. Deze gedecentraliseerde aanpak zou een zeker succes kennen.

De meeste van de ondervraagde personen vonden dat de media-aandacht voor het toekomstdebat uiterst beperkt is. Nochtans erkent een ieder de cruciale rol van de pers in het debat. In de kandidaat-landen is de interesse van de pers voor het Europese gebeuren toch groter, wat te maken heeft met van de uitbreidingsonderhandelingen.

4) De rol van de nationale parlementen in de nationale debatten

De betrokkenheid van de nationale parlementen bij het debat over de toekomst van de Europese Unie neemt zeer verscheidene vormen aan in de verschil-

représente exactement telle ou telle organisation ni quelle est sa légitimité.

La quasi-totalité des pays visités ont déclaré qu'il était extrêmement difficile d'intéresser l'opinion publique à un débat sur l'Union européenne, et à fortiori sur son avenir. Ce désintérêt, qui chez plusieurs interlocuteurs apparaît comme un constat plutôt que comme le résultat d'un examen approfondi, semble être à l'origine d'un scepticisme sur les possibilités d'avoir un véritable débat public. Jusqu'à présent, dans la plupart des pays, le débat a dès lors été principalement le fait des cercles politiques, des cercles académiques et des cercles spécialisés.

Par contre, dans les pays où des débats publics ont déjà effectivement eu lieu, les organisateurs ont néanmoins pu constater qu'il y avait de la part du public, un intérêt pour l'Europe, et surtout si la question européenne est abordée à travers des thèmes concrets. On a aussi constaté que les exposés et les débats auxquels participent des personnalités et des célébrités attirent un large public.

Autre constatation : dans plusieurs pays (États membres ou Pays candidats), où l'opinion publique est partagée par rapport à l'intégration européenne ou à l'adhésion, le débat sur l'avenir de l'Europe est une occasion de discuter de l'intégration et de l'adhésion.

Pour rapprocher le débat du citoyen, plusieurs pays ont opté pour une approche régionale. C'est ainsi qu'avec un certain succès, des réunions débats ont été organisées de manière décentralisée.

La plupart des personnes interrogées trouvent que l'attention que les médias accordent au débat sur l'avenir est extrêmement limitée. Pourtant chacun reconnaît le rôle fondamental de la presse dans le débat. Dans les pays candidats à l'adhésion, l'intérêt de la presse pour l'Europe est manifestement plus important en liaison avec les négociations d'adhésion de ces pays.

4) Le rôle des parlements nationaux dans les débats nationaux

L'association des parlements nationaux au débat sur l'avenir de l'Union européenne revêt des formes très diverses dans les différents États membres et pays

lende lidstaten en kandidaat-landen. Bepaalde nationale parlementen hebben autonome initiatieven genomen die zich inschrijven in de logica van Verklaring 23 van het Verdrag van Nice. Andere parlementen werden door hun regering gevraagd om het nationaal debat te organiseren. In sommige lidstaten oordeelt het nationale parlement dat het organiseren van het debat een verantwoordelijkheid is van de uitvoerende macht. De parlementen van de meeste kandidaat-landen zijn, met het oog op de toetreding van hun land tot de Europese Unie, betrokken bij de initiatieven om de Unie begrijpelijk te maken voor hun bevolking. In het verlengde daarvan pogen zij tevens de discussie over de toekomst van die Unie te stimuleren.

Drie elementen lijken de mate en de vorm van die betrokkenheid te beïnvloeden:

- de rol van het nationale parlement in het Europese beleid van het land;
- de plaats van het nationale parlement in het politieke bestel in het land;
- de eigen perceptie van het parlement over die rol en plaats.

Parlementen met een belangrijke eigen inbreng in het politieke leven van een land hebben over het algemeen een sterk uitgesproken mening over hun rol in het nationaal debat. In een paar landen heeft het nationale parlement zelfs een centrale rol in het debat. In enige andere landen meent het nationale parlement, zoals eerder gemeld, dat het voeren en organiseren van het debat naar de publieke opinie toe een taak is van de regering. Het feit dat vertegenwoordigers van de nationale parlementen zullen deelnemen aan de Conventie ter voorbereiding van de volgende IGC, blijkt alleszins een aansporing te zijn voor de meeste parlementen om zich actiever te interesseren voor het toekomstdebat.

De betrokkenheid van de nationale parlementen bij de organisatie van de nationale debatten blijkt, zoals voorheen aangeduid, op een paar uitzonderingen na, dus eerder beperkt te zijn. Over inhoudelijke kwesties daarentegen, al dan niet terug te vinden onder de vier Nice-thema's, verkondigen de parlementen veel meningen. Men beseft dat de echte discussie nog moet starten en dat deze opinies momenteel in de eerste plaats moeten beschouwd worden als uitgangspunten. In de parlementen van de lidstaten werden veel van deze standpunten reeds verwoord in het kader van de debatten over de ratificatie van het Verdrag van Nice.

candidats à l'adhésion. Certains parlements nationaux ont pris des initiatives autonomes qui s'inscrivent dans la logique de la Déclaration 23 du Traité de Nice. D'autres parlements ont été invités par leur gouvernement à organiser le débat national. Dans certains États membres, le parlement national estime que l'organisation du débat relève de la responsabilité du pouvoir exécutif. Les parlements de la plupart des pays candidats à l'adhésion ont été associés aux initiatives visant à expliquer l'Union à leur population et ce, en vue de l'accession de leur pays à l'Union européenne. Ils essaient, en même temps, de stimuler également la discussion sur l'avenir de l'Union.

Trois éléments paraissent avoir une influence sur l'importance de cette participation et sa forme :

- le rôle du parlement national dans la politique européenne du pays ;
- la place du parlement national dans le paysage politique du pays ;
- la manière dont le parlement perçoit son rôle et sa place.

Les parlements qui jouent un rôle important dans la vie politique du pays ont en général un avis très tranché sur leur rôle dans le débat national. Dans une série de pays, le parlement national joue même un rôle central dans le débat. Dans quelques autres, le parlement national, comme on l'a dit, estime qu'il appartient au gouvernement d'organiser et de mener le débat avec l'opinion publique. La future participation des représentants des parlements nationaux à la Convention préparant la prochaine CIG encouragera en tout cas manifestement la plupart des parlements à s'intéresser plus activement au débat sur l'avenir de l'Union.

Comme on l'a dit, l'association des parlements nationaux à l'organisation des débats nationaux s'avère assez limitée, à quelques exceptions près. Par contre, nombreux sont les parlements qui prennent position sur les questions de fond, qu'elles figurent ou non parmi les quatre thèmes de Nice. On se rend compte que la véritable discussion doit encore commencer et qu'il faut considérer les opinions émises actuellement comme des points de départ. Beaucoup de ces positions ont déjà été exprimées au sein des parlements des États membres dans le cadre des débats relatifs à la ratification du Traité de Nice.

De meeste van nationale parlementen waar het debat plaats had, beschouwen de vier Nice-thema's als uitgangspunten voor het debat. Zij wensen ongetwijfeld dat het mandaat van de Conventie breder zou zijn.

In de aanloop naar de Europese Raad van Laken hebben de parlementen resoluties aangenomen met betrekking tot de toekomst van de Europese Unie. Vooruitlopend op de Verklaring van Laken wensen zij hun houding kenbaar te maken over de komende Conventie en haar mandaat.

Onder de parlementen bestaat er over het algemeen eensgezindheid om de komende Conventie te beschouwen als een gelegenheid om de parlementen nauwer te betrekken bij de verdere uitbouw van de Europese Unie, en aldus de legitimiteit van deze laatste te versterken. De meeste nationale parlementen menen dan ook dat de Conventie zoveel mogelijk tot consensusposities moet komen.

Over de band tussen het nationale debat en de Conventie hebben slechts een paar lidstaten, in dit stadium, reeds nagedacht. De vraag in hoeverre de resultaten van het nationale debat moeten worden overgenomen door de nationale vertegenwoordigers in de Conventie, wordt in de meeste lidstaten nog niet gesteld.

Na de Europese Raad van Laken zullen nationale parlementen en regeringen zich hoe dan ook moeten organiseren met het oog op hun deelname aan de werkzaamheden van de Conventie. Het lijkt heel waarschijnlijk dat het verloop van de werkzaamheden van de Conventie elk van de nationale debatten zal beïnvloeden.

III. DE KANDIDAAT-LANDEN EN HET DEBAT OVER DE TOEKOMST VAN DE EUROPESE UNIE

Een debat voeren over de toekomst van een unie waarvan men nog lid moet worden, is geen eenvoudige taak. Desalniettemin willen de parlementen van alle kandidaat-landen eraan deelnemen. Sommige hebben ook reeds initiatieven genomen, meestal in samenwerking met de regering.

Het debat over de toekomst van de Europese Unie loopt voor de kandidaat-landen parallel met het debat over de toetreding tot de Unie. Voor zover er over deze toetreding politieke eensgezindheid bestaat, zijn de discussies in die landen over de toekomst van de EU dan ook eerder van consensuele aard. Zij worden voornamelijk gevoerd tussen specialisten in EU-aangelegen-

La plupart des parlements nationaux où le débat a eu lieu considèrent que les quatre thèmes de Nice sont des points de départ du débat. Ils souhaitent sans aucun doute que le mandat de la Convention soit plus large.

Dans la perspective du Conseil européen de Laeken, des parlements ont adopté des résolutions relatives à l'avenir de l'Union européenne. Anticipant sur la Déclaration de Laeken, ils souhaitent manifester leur opinion sur la prochaine Convention et son mandat.

Les parlements sont généralement d'accord pour considérer la prochaine Convention comme une occasion d'associer les parlements au développement ultérieur de l'Union européenne et ainsi de renforcer la légitimité de celle-ci. La plupart des parlements nationaux estiment dès lors que la Convention doit tendre, autant que possible, à des positions de consensus.

À l'heure actuelle, seuls quelques pays ont déjà réfléchi au lien entre le débat national et la Convention. La plupart des États membres ne se posent pas encore la question de savoir dans quelle mesure les représentants nationaux à la Convention devront exprimer les résultats du débat national.

Après le Conseil européen de Laeken, les parlements nationaux et les gouvernements devront donc s'organiser en vue de leur participation aux travaux de la Convention. Il semble certain que le déroulement des travaux de la Convention aura une influence sur chaque débat national.

III. LES PAYS CANDIDATS ET LE DÉBAT SUR L'AVENIR DE L'UNION EUROPÉENNE

Il n'est pas aisé de mener un débat sur l'avenir d'une Union dont on n'est pas encore membre. Toutefois, les parlements de tous les pays candidats veulent y prendre part. Certains ont d'ailleurs déjà pris des initiatives, en général en collaboration avec leur gouvernement.

Pour les pays candidats, le débat sur l'avenir de l'Union européenne est parallèle au débat sur leur adhésion à l'Union. Dans la mesure où cette adhésion fait l'objet d'un consensus politique, les discussions qui ont lieu dans ces pays sur l'avenir de l'Union sont elles aussi plutôt consensuelles. Elles sont surtout menées entre spécialistes des matières européennes. Par con-

heden. Er blijkt daarentegen bij het algemene publiek een grote onwetendheid te bestaan over de Unie.

De nationale parlementen van de kandidaat-landen reorganiseren de eigen werkzaamheden inzake het EU-beleid van het land. De parlementaire activiteiten die gepaard gaan met het overnemen van het *acquis communautaire* hebben daartoe reeds de basis gelegd. De parlementaire controle op het Europees beleid van de regering omvat enerzijds het opvolgen van de uitbreidingsonderhandelingen met de Europese Commissie en de Raad, en anderzijds het omzetten in nationaal recht van alle EU-wetgeving.

Onmiskenbaar staat de omzetting van het *acquis communautaire* in de nationale wetgeving centraal. Deze omvangrijke taak bepaalt in belangrijke mate de parlementaire werkzaamheden inzake het Europees beleid. Met het oog op een snel omzettingsritme, gaat de meeste aandacht naar het goedkeuren van nationale wetgeving die beantwoordt aan de vereisten van het *acquis*. Een voorafgaandelijke parlementaire bespreking van het onderhandelingsmandaat waarmee de regering, voor de verschillende hoofdstukken, naar de Commissie gaat, komt in de kandidaat-landen weinig voor.

De deelname van parlementsleden van de kandidaat-landen aan de Conventie zal ongetwijfeld een stimulus betekenen voor het debat over de toekomst van de Europese Unie. De meeste van deze landen zijn jonge democratieën. Ze hechten veel belang aan interparlementaire contacten. Over het algemeen waarderen zij de contactmogelijkheden die de bijeenkomsten van de COSAC bieden. De kandidaat-landen wensen echter eveneens dat de huidige lidstaten hun inbreng in het toekomstdebat zouden erkennen. Meer in het algemeen leeft bij hen het gevoel dat zij niet gekend zijn door de huidige lidstaten.

In de meeste kandidaat-landen benadrukt men het belang van de eigen nationale identiteit binnen de Unie. Er bestaat daarover een zekere vrees bij een deel van de publieke opinies van sommige kleinere kandidaat-landen. Een ander gevoel dat in sommige kandidaat-landen leeft, is dat men eigenlijk niet gewenst wordt in de Unie en dat er lidstaten zijn die hun toetreding zoveel mogelijk wensen te vertragen.

Voor een aantal kandidaat-landen spelen ook concrete regionale of sub-regionale elementen mee in hun benadering van de Unie en haar toekomst. Vele kandidaat-landen benadrukken de noodzaak dat binnen de Unie rekening wordt gehouden met de nationale minderheden.

tre, il semble exister dans l'opinion publique une grande ignorance sur l'Union.

Les parlements nationaux des pays candidats réorganisent la manière d'aborder la politique européenne de leur pays. Les activités parlementaires relatives à l'intégration de l'acquis communautaire ont jeté les bases de cette réorganisation. Le contrôle parlementaire de la politique européenne du gouvernement comprend, d'une part, le suivi des négociations relatives à l'élargissement avec la Commission européenne et le Conseil, et, d'autre part, la transposition en droit national de l'ensemble de la législation européenne.

Il ne fait aucun doute que la transposition de l'acquis communautaire dans la législation nationale joue un rôle central. Cette mission de longue haleine détermine dans une large mesure la nature des activités parlementaires en matière de politique européenne. Pour pouvoir transposer à un rythme soutenu, on se concentre surtout sur l'adoption des législations nationales qui répondent aux exigences de l'acquis. Il n'arrive que rarement, dans les pays candidats, que le parlement discute au préalable du mandat de son gouvernement dans la négociation des chapitres avec la Commission.

La participation à la Convention de parlementaires des pays candidats encouragera sans aucun doute le débat sur l'avenir de l'Union européenne. La plupart de ces pays sont de jeunes démocraties. Ils attachent beaucoup d'importance aux contacts interparlementaires. Ils apprécient en général les possibilités de contacts qu'offrent les réunions de la COSAC. Toutefois, les pays candidats souhaitent également que les États membres actuels reconnaissent leur apport dans le débat sur l'avenir de l'Union. Ils ont plus généralement l'impression d'être méconnus par les États membres actuels.

Dans la plupart des pays candidats, on insiste sur l'importance de l'identité nationale, à l'intérieur de l'Union. Il existe des craintes à ce sujet dans une partie des opinions publiques de certains petits pays candidats. Certains pays candidats ont également le sentiment que l'Union ne souhaite pas leur adhésion et qu'il y a des États membres qui souhaitent retarder celle-ci le plus longtemps possible.

Des éléments régionaux ou sous-régionaux concrets influencent également la manière dont certains pays candidats envisagent l'Union et son avenir. Beaucoup de pays candidats insistent sur la nécessité de la prise en compte des minorités nationales au sein de l'Union.

In bepaalde kandidaat-landen kan de discussie over de toekomst van de Europese Unie het verloop van het toetredingsdebat onder de bevolking wel degelijk beïnvloeden. Deze invloed kan zowel positief als negatief zijn. Zo is het bijvoorbeeld belangrijk dat bepaalde termen die gebruikt worden in het debat duidelijk omschreven dienen te worden. Het woord 'federalisme' heeft in bepaalde toetredingslanden een negatieve connotatie die los staat van de eventuele bereidheid van hun bevolking om volgende stappen in de Europese integratie te aanvaarden. Semantische duidelijkheid zal een belangrijke voorwaarde zijn om de degelijkheid en de seriniteit van het toekomstdebat te garanderen.

In deze context kan nog worden vermeld dat kandidaat-landen het belang erkennen van tussenkomsten van Europese personaliteiten in hun nationale debat. Vanuit verschillende parlementen van kandidaat-landen werd trouwens duidelijk voorgesteld om nationale en Europese parlementsleden uit de huidige lidstaten te laten deelnemen aan publieke debatten over Europa die zij organiseren.

De uitdagingen van de toetreding op wetgevend vlak en de onwetendheid bij de publieke opinies zijn de twee parameters die het toekomstdebat in de kandidaat-landen dus in grote mate bepalen. Regering en parlement in die landen richten hun inspanningen dan ook in de eerste plaats op de informatie van het publiek over de EU zelf.

IV. DE ROL VAN DE NATIONALE PARLEMENTEN IN HET EUROPESE BESTEL

Verklaring 23 gevoegd bij het Verdrag van Nice stelt dat in het diepere en bredere debat over de toekomst van de Europese Unie onder meer de kwestie van de «rol van de nationale parlementen in het Europese bestel» behandeld dient te worden. Het is tevens één van de thema's die tijdens de Intergouvernementele Conferentie van 2004 op de agenda moet staan.

Op grond van de gesprekken die we gevoerd hebben tijdens onze zending, kunnen een aantal vaststellingen gemaakt worden. Zoals te verwachten was, is zeer duidelijk gebleken dat de nationale politieke tradities in de verschillende landen bepalend zijn voor de ter zake ingenomen houdingen.

Men moet vaststellen dat de nationale parlementen de komende uitbreiding van de Unie niet zien als een factor die de rol van de nationale parlementen automatisch zal wijzigen. Het zijn de ervaringen met de hui-

Dans certains pays candidats, la discussion sur l'avenir de l'Union européenne est susceptible d'influencer le déroulement du débat public sur l'adhésion. Cette influence peut être aussi bien positive que négative. Par exemple, il importe de définir avec précision certains termes utilisés dans le débat. Le mot « fédéralisme » a, dans certains pays candidats, une connotation négative, indépendamment de la volonté éventuelle de leur population d'accepter de nouvelles étapes de l'intégration européenne. La précision sémantique constituera une condition importante pour garantir la qualité et la sérénité du débat sur l'avenir de l'Union.

Dans ce contexte, signalons également l'importance reconnue par les États candidats de l'intervention de personnalités européennes dans leur débat national. Plusieurs parlements des pays candidats ont d'ailleurs suggéré clairement que des parlementaires nationaux et européens des États membres actuels participent aux débats qu'ils organisent.

Les défis de l'adhésion sur le plan législatif et l'ignorance des opinions publiques sont les deux paramètres qui conditionnent donc pour une grande part le débat sur l'avenir de l'Union dans les pays candidats. Dès lors, les gouvernements et les parlements de ces pays axent avant tout leurs efforts sur l'information de l'opinion publique sur l'Union européenne elle-même.

IV. LE RÔLE DES PARLEMENTS NATIONAUX DANS L'ARCHITECTURE EUROPÉENNE

Selon la déclaration 23 annexée au Traité de Nice, il y a lieu d'engager un débat à la fois plus large et plus approfondi sur l'avenir de l'Union européenne et notamment sur la question du « rôle des parlements nationaux dans l'architecture européenne ». C'est aussi un des thèmes qui devra figurer à l'agenda de la Conférence intergouvernementale de 2004.

Les entretiens que nous avons eus durant notre mission nous ont permis de dresser une série de constats. Comme on pouvait s'y attendre, il est apparu très clairement que les traditions politiques nationales des différents pays exercent une influence déterminante sur leur attitude en la matière.

Force est de constater que les parlements nationaux ne considèrent pas l'élargissement à venir de l'Union comme un facteur qui modifiera automatiquement le rôle des parlements nationaux. Ce sont les

dige praktijk van de nationale parlementaire controle op het Europees beleid van de eigen regering die als uitgangspunt genomen worden voor de reflectie. Ook het gevoel van afstand met 'Brussel' alsmede een zekere irritatie ten opzichte van de Europese instellingen, zijn elementen die de houdingen in deze materie ten zeerste beïnvloeden.

Er bestaat een algemeen verspreide overtuiging in de bezochte hoofdsteden dat de rol van de nationale parlementen in het Europees beleid uiterst belangrijk is. Nationale parlementsleden zijn voor de burger vaak het eerste politieke aanspreekpunt, ook inzake Europese aangelegenheden. Vanuit die realiteit menen zij dat de democratische legitimiteit van de Europese constructie in de eerste plaats wordt gegarandeerd door de nationale parlementen.

Het blijkt ook dat de specifieke rol die het nationale parlement in de Europese context speelt, niet op dezelfde wijze wordt gezien in de verschillende lidstaten en kandidaat-landen. Er bestaat evenmin eensgezindheid over de vraag of de rol van de nationale parlementen vergroot moet worden, noch op welk niveau of op welke wijze dat eventueel zou moeten gebeuren.

Toch wordt algemeen aanvaard dat het optreden van de nationale parlementen in de Europese dossiers verbeterd kan worden. Herhaaldelijk werd gesteld dat dit moet leiden tot een verdere «parlementarisering» van de Europese constructie, zonder dat dit evenwel mag leiden tot een verzwakking van de positie van het Europese Parlement. Ook een verdere versterking van het Europese Parlement werd meermaals bepleit.

De kwestie van de democratische legitimiteit van het Europese besluitvormingsproces wordt niet alleen gesteld in juridische termen, doch ook in psychologische. In een belangrijk aantal nationale parlementen wordt te kennen gegeven dat men onvoldoende voeling heeft met de beslissingsprocedures van de Unie. Meer in het algemeen heeft men het gevoel dat er een grote afstand bestaat met «Brussel». Zelfs in de landen waar de nationale parlementen een invloedrijke rol spelen in het Europees beleid van het eigen land, meent men dat er «meer» moet zijn. De afstand met en de onwetendheid over «Europa» die men waarneemt bij een groot deel van de bevolking, is eveneens een realiteit in de nationale parlementen zelf. De afstand die de burger ervaart tot de politicus die hem vertegenwoordigt is eveneens een belangrijke factor voor dit gevoel.

expériences de la pratique actuelle de contrôle parlementaire national de la politique européenne de chaque gouvernement qui serviront de point de départ à la réflexion. L'impression d'éloignement de « Bruxelles » ainsi qu'une certaine irritation envers les institutions européennes sont des éléments qui influencent au plus haut point les attitudes dans cette matière.

Il existe dans les capitales visitées une conviction répandue que le rôle des parlements nationaux dans la politique européenne est extrêmement importante. Les parlementaires nationaux sont souvent pour le citoyen les premiers interlocuteurs politiques, même pour les affaires européennes. Partant de cette réalité, ils estiment que la légitimité démocratique de la construction européenne est garantie avant tout par les parlements nationaux.

Il apparaît aussi que les différents États membres et pays candidats à l'adhésion n'ont pas la même vision du rôle spécifique que le parlement national joue dans le contexte européen. Il n'y a pas non plus d'unanimité sur la question de savoir s'il faut renforcer le rôle des parlements nationaux et, dans l'affirmative, à quel niveau et selon quelles modalités.

Il est malgré tout communément admis que l'action des parlements nationaux dans les dossiers européens est perfectible. Il a été dit à plusieurs reprises que cela doit déboucher sur une « parlementarisation » de la construction européenne, sans toutefois affaiblir la position du Parlement européen. L'on a aussi plaidé de manière répétée pour un renforcement de ce dernier.

La question de la légitimité démocratique du processus décisionnel européen est posée non seulement sur le plan juridique, mais aussi sur le plan psychologique. Bon nombre de parlements nationaux déclarent ne pas avoir un contact suffisant avec les procédures de décision de l'Union. D'une manière plus générale, on a le sentiment que « Bruxelles » est bien loin. Même dans les pays où les parlements nationaux jouent un rôle influent dans la politique européenne de leur pays, on estime qu'il doit y avoir « plus ». La distance par rapport à l'« Europe » et la mauvaise connaissance de celle-ci, que l'on observe auprès d'une grande partie de la population, est aussi une réalité dans les parlements nationaux eux-mêmes. La distance qui, aux yeux du citoyen, le sépare de l'homme politique qui le représente, constitue également un facteur important de ce sentiment.

Er werden tijdens onze gesprekken verschillende suggesties gedaan over de wijze waarop kan worden geantwoord op de vraag naar 'meer'. Twee modellen van betrokkenheid van de nationale parlementen bij het Europees beleid kunnen worden onderscheiden:

– Het nationale parlement speelt zijn rol enkel en alleen via zijn eigen nationale structuren – i.e. door middel van invloed en controle op de eigen regering; dat is overigens de huidige institutionele toestand;

– Het nationale parlement wordt rechtstreeks betrokken bij het Europees beslissingsproces - via een vertegenwoordiging van de nationale parlementen in een Europese Tweede of Derde Kamer, al dan niet via een systeem van dubbelmandaten, met een reële bevoegdheid op Europees vlak.

Een overgrote meerderheid van de gesprekspartners gaf de voorkeur aan oplossingen die binnen het kader van het eerste model liggen. De meeste parlementen menen dat hun verantwoordelijkheid uitsluitend op het nationale vlak ligt. Een Tweede Kamer bestaande uit vertegenwoordigers van de nationale parlementen wordt beschouwd als een onnodige institutionele verzwaring van het Europees besluitvormingsproces die bovendien het Europees Parlement zal verzwakken en die niet zal bijdragen tot een verhoging van de democratische legitimiteit op EU-vlak.

1) Modellen zonder een verdragsrechtelijke bevoegdheid voor de nationale parlementen op Europees niveau:

a) Versterking van COSAC, voornamelijk door de oprichting van een permanent secretariaat

De 'Conférence des Organes Spécialisés dans les Affaires Communautaires' werd in 1989 opgericht. Het is een vergadering waarin delegaties van de commissies van de nationale parlementen van de lidstaten en de kandidaat-landen bevoegd voor de Europese aangelegenheden alsmede een delegatie van het Europees Parlement, elkaar tweemaal per jaar ontmoeten. De conferentie werd formeel erkend door protocol nr. 9 gevoegd bij het Verdrag van Amsterdam. Hoewel het geen formele bevoegdheden heeft, kan de COSAC overeenkomstig het voornoemde protocol zogenaamde «bijdragen» voorleggen aan de instellingen van de Europese Unie.

Au cours de nos entretiens, différentes suggestions ont été faites sur la façon de répondre à la demande de « plus ». On peut dégager deux modèles d'association des parlements nationaux à la politique européenne :

– Le parlement national joue son rôle exclusivement par le biais de ses propres structures nationales – c'est-à-dire par l'influence et le contrôle qu'il exerce sur son propre gouvernement ; ce modèle correspond à la situation institutionnelle actuelle ;

– Le parlement national est associé directement au processus décisionnel européen par l'intermédiaire d'une représentation des parlements nationaux au sein d'une deuxième ou d'une troisième chambre européenne, avec application ou non d'un système de doubles mandats et en dotant cette chambre d'une compétence réelle au niveau européen.

Une très nette majorité des interlocuteurs a donné la préférence à des solutions s'inscrivant dans le cadre du premier modèle. La plupart des parlements estiment que leur responsabilité se situe exclusivement à l'échelon national. Une deuxième chambre composée de représentants des parlements nationaux est considérée comme un alourdissement institutionnel inutile du processus décisionnel européen, qui, de surcroît, affaiblira le Parlement européen et ne contribuera pas à accroître la légitimité démocratique au niveau de l'UE.

1) Modèles sans compétence de droit conventionnel pour les parlements nationaux au niveau européen :

a) Renforcement de la COSAC, principalement par la création d'un secrétariat permanent

La 'Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires' a été créée en 1989. Il s'agit d'une assemblée où se rencontrent deux fois par an des délégations des commissions des parlements nationaux des États membres et des pays candidats à l'adhésion qui ont les affaires européennes dans leurs attributions ainsi qu'une délégation du Parlement européen. La conférence a été formellement reconnue par le protocole n° 9 annexé au traité d'Amsterdam. Bien qu'elle n'ait aucune compétence formelle, la COSAC peut, conformément au protocole susvisé, soumettre des « contributions » aux institutions de l'Union européenne.

Tijdens onze gesprekken met de vertegenwoordigers van de bezochte parlementen bleek dat er veel sympathie bestaat voor COSAC. Tegelijkertijd is er echter sprake van een minstens even grote frustratie met de zeer beperkte impact van het orgaan en bestaan er grote twijfels over de efficiëntie van haar werkzaamheden. Dat laatste heeft wellicht te maken met het feit dat COSAC-standpunten (steeds met eenparigheid van stemmen aangenomen) niet bindend zijn voor de nationale parlementen. COSAC werd niet opgericht als een orgaan dat beslissingen neemt. Zowat allen beklemtonen wel het belang van COSAC als ontmoetingsplaats en als een gelegenheid om informatie en ervaringen uit te wisselen. Verschillende gesprekspartners uitten ook enige irritatie met wat beschouwd wordt als een te grote invloed van het Europees Parlement op de werkzaamheden van COSAC.

Teneinde de mogelijkheden van COSAC beter tot hun recht te doen komen, wordt er in een aantal parlementen gesuggereerd dat het orgaan een permanent secretariaat zou krijgen. Aldus zou de continuïteit van de werkzaamheden verzekerd worden. Deze zouden zich in de eerste plaats kunnen richten op het bestuderen van de 'best practices' inzake het opvolgen door de parlementen van het Europees beleid van de eigen regeringen, zonder daarom tot een uniformisering van parlementaire praktijken te moeten leiden. Deze zullen ook in de toekomst door het nationale politieke en grondwettelijke kader bepaald blijven. Verder werd door sommige parlementen gepleit voor een betere benutting van de bestaande, door het protocol geboden, mogelijkheden en een hogere vergaderfrequentie. Hoe dit laatste gerijmd moet worden met de reeds drukke nationale parlementaire agenda's bleef in het vage.

COSAC is een orgaan dat bijna niet bekend is buiten een kleine kring van parlementsleden en specialisten. Het zou evenwel een belangrijke informatieve rol kunnen spelen voor de verschillende nationale parlementen, ook op het niveau van de vaste commissies. Het belang van de rol van de nationale parlementen in het Europees beleid van de eigen regering zou erdoor kunnen toenemen.

b) Informele bijeenkomsten van vertegenwoordigers van alle gespecialiseerde parlementaire commissies

Het idee van een versterking van COSAC zoals hierboven beschreven, zou gepaard kunnen gaan met een verdere uitbouw en systematisering van regelmatige contacten tussen vertegenwoordigers van de gespecialiseerde parlementaire commissies wanneer een Europese problematiek ter tafel ligt.

Durant nos entretiens avec les représentants des parlements visités, il est apparu que la COSAC bénéficie d'une grande sympathie. Mais en même temps, on note une frustration au moins aussi grande par rapport à l'impact très limité de cet organe et on doute très fort de l'efficacité de ses travaux. Cela est sans doute en rapport avec le fait que les points de vue de la COSAC (qui sont toujours adoptés à l'unanimité) ne sont pas contraignants pour les parlements nationaux. Quand on a créé la COSAC, on n'a pas considéré qu'elle devait être un organe prenant des décisions. À peu près tous soulignent néanmoins l'importance de la COSAC en tant que lieu de rencontre et d'échange d'informations et d'expériences. Plusieurs interlocuteurs expriment également leur irritation au sujet de ce qu'ils considèrent comme une influence excessive du Parlement européen sur les travaux de la COSAC.

Afin de mieux mettre en valeur les possibilités de la COSAC, certains parlements suggèrent que cet organe soit doté d'un secrétariat permanent. On pourrait ainsi garantir la continuité des travaux. Ceux-ci pourraient être orientés en premier lieu vers l'étude des « meilleures pratiques » en matière de suivi parlementaire de la politique européenne des gouvernements nationaux, sans entraîner pour autant une uniformisation des pratiques parlementaires. À l'avenir, celles-ci continueront à être déterminées par le cadre politique et constitutionnel national. Par ailleurs, certains parlements ont demandé que l'on fasse un meilleur usage des possibilités offertes actuellement par le protocole et que l'on augmente la fréquence des réunions. La question de savoir comment concilier cette demande avec les agendas déjà très chargés des parlements nationaux a été laissée en suspens.

La COSAC est un instrument qui est pratiquement inconnu en dehors d'un cercle restreint de parlementaires et de spécialistes. Elle pourrait cependant jouer un rôle informatif important pour les différents parlements nationaux, y compris pour les commissions permanentes. Cela pourrait renforcer l'importance du rôle des parlements nationaux dans la politique européenne des gouvernements.

b) Réunions informelles de représentants de toutes les commissions parlementaires spécialisées.

L'idée d'un renforcement de la COSAC qui a été décrite ci-dessus pourrait aller de pair avec le développement et la systématisation de contacts réguliers entre les représentants des commissions parlementaires spécialisées quand une problématique européenne est en discussion.

Het vaste COSAC-secretariaat zou deze kunnen organiseren en ondersteunen. De bedoeling hiervan zou eveneens zijn om gedachten, ervaringen en informatie uit te wisselen tussen nationale parlementsleden onderling en tussen nationale en Europese parlementsleden.

c) Parlementaire waarnemers in de Raadsdelegaties

Door sommigen wordt de idee geopperd om in de nationale delegaties die deelnemen aan vergaderingen van de Raad, parlementaire waarnemers te doen opnemen. Deze deelname zou zich kunnen beperken tot het functioneren van de Raad in zijn wetgevende hoedanigheid. Aldus wordt de scheiding der machten versterkt. Het betreft hier materies die horen tot de eerste pijler.

Bepaalde parlementsleden hadden evenwel twijfels bij de precieze rol van een dergelijke waarnemer, in de mate dat deze moeilijk het hele parlement van zijn land zou kunnen vertegenwoordigen. Het probleem van de representativiteit van parlementaire afgevaardigden in multinationale fora, en van hun mandaat, werd overigens meer dan eens gesteld, doch niet beantwoord.

In deze context werd ook het idee vermeld van de organisationele opsplitsing van de Raad in een wetgevend en een executief deel. De Raad, optredend als wetgever, zou in volledige openheid werken, wat de transparantie zou verbeteren. Dit voorstel werd in verschillende parlementen positief onthaald.

Een enkel parlement suggereerde om bij het begin van de vergadering van de Europese Raad, naar analogie van het optreden van de voorzitter van het Europese Parlement, de voorzitter van het nationale parlement van het land dat het voorzitterschap bekleedt de mogelijkheid te geven om standpunten die bij de nationale parlementen leven, te vertolken.

d) Informele subsidiariteitscontrole

Inspelend op de veel gehoorde kritiek dat de Europese Unie zich teveel inlaat met domeinen die beter op het nationaal (of subnationaal) niveau zouden geregeld worden, werd soms gesuggereerd dat de nationale parlementen een rol zouden kunnen spelen om de wetgevende initiatieven van de Europese Commissie te controleren op het respect van het subsidiariteitsprincipe.

Le secrétariat permanent de la COSAC pourrait organiser et soutenir ces contacts. Le but serait aussi d'échanger des réflexions, des expériences et des informations entre les parlementaires nationaux, d'une part, et entre les parlementaires nationaux et les parlementaires européens, d'autre part.

c) Observateurs parlementaires dans les délégations au Conseil.

D'aucuns ont émis l'idée d'inclure des observateurs parlementaires dans les délégations nationales qui participent aux réunions du Conseil. Cette participation pourrait être limitée au fonctionnement du Conseil, dans sa compétence législative. On renforcerait ainsi la séparation des pouvoirs. Il s'agit des matières appartenant au premier pilier.

Certains parlementaires ont cependant émis des doutes au sujet du rôle exact que jouera un tel observateur dans la mesure où il pourrait difficilement représenter tout le parlement de son pays. Le problème de la représentativité des délégués parlementaires dans les forums multinationaux, et de leurs mandats, a d'ailleurs été posé plus d'une fois, mais il est resté sans réponse.

Dans ce contexte, on a aussi lancé l'idée d'une scission organisationnelle du Conseil en une composante législative et une composante exécutive. Le Conseil, dans son rôle de législateur, travaillerait de manière publique, ce qui améliorerait la transparence. Cette proposition a été accueillie favorablement par plusieurs parlements.

Un seul parlement a suggéré qu'en début de réunion du Conseil européen, par analogie avec l'intervention du président du Parlement européen, on permette au président du parlement national du pays qui assume la présidence de se faire l'interprète des points de vue des parlements nationaux.

d) Contrôle de subsidiarité informel

En réponse à la critique fréquente selon laquelle l'Union européenne se préoccupe trop de domaines qui seraient mieux réglés au niveau national (ou subnational), il a été suggéré parfois que les parlements nationaux pourraient contribuer à contrôler le respect du principe de subsidiarité dans les initiatives législatives de la Commission européenne.

Een dergelijke controle zou kunnen worden uitgevoerd door de onder punt 1 beschreven versterkte COSAC. Voorbereidend werk zou kunnen worden verricht door het permanente secretariaat. Voorts moet men er van uitgaan dat de nationale parlementen, elk voor zichzelf, de commissievoorstellen hebben bestudeerd. COSAC zou dan een subsidiariteitsadvies kunnen geven. Het voordeel van deze formule is dat er geen bijkomend communautair orgaan wordt geschapen met eigen bevoegdheden, dat het evenwicht tussen Raad en Europees Parlement zou kunnen verstoren.

e) Informele bijeenkomsten over buitenlands beleid en defensie

Enigszins vergelijkbaar met het model onder punt 2, zouden vertegenwoordigers van de parlementaire commissies voor buitenlandse zaken en voor defensie regelmatig bijeen kunnen komen over het Europees buitenlands- en veiligheidsbeleid. Er zijn hierover reeds voorstellen gedaan.

Aangezien deze beleidsdomeinen echter niet vallen onder de zogenaamde communautaire methode en, in de meeste lidstaten, in belangrijke mate behoren tot de bevoegdheid van de uitvoerende macht, zal de doelstelling van dergelijke bijeenkomsten niet zozeer de controle op regering, Raad en Europese Commissie zijn als wel het uitwisselen van informatie. Toch blijkt er enige steun te bestaan om het acquis van de Assemblee van de West-Europese Unie niet verloren te laten gaan zolang deze domeinen intergouvernementeel beheerd blijven en het Europees Parlement ter zake geen bevoegdheden heeft.

2) Model met een verdragsrechtelijke bevoegdheid voor de nationale parlementen op Europees vlak:

Een aantal politieke verantwoordelijken stelt de oprichting voor van een tweede wetgevende assemblee op Europees niveau, naast het Europees Parlement. Deze nieuwe Kamer zou zijn samengesteld uit vertegenwoordigers van de nationale parlementen en zou bepaalde wetgevende bevoegdheden op Europees vlak krijgen. Zij zou bijvoorbeeld:

- een zogenaamde «subsidiariteitcontrole» kunnen uitoefenen op wetgevingsvoorstellen van de Europese Commissie, of,
- een collectieve bevoegdheid inzake tweede- en derde-pijlarmateries kunnen krijgen.

Un tel contrôle pourrait être effectué par la COSAC renforcée, décrite au point 1. Le travail préparatoire pourrait être réalisé par le secrétariat permanent. On doit aussi partir du principe que les parlements nationaux ont examiné, chacun pour soi, les propositions de la Commission. La COSAC pourrait alors rendre un avis sur la subsidiarité. Cette formule présente l'avantage de ne pas créer d'organe communautaire supplémentaire, doté de compétences propres, qui pourrait perturber l'équilibre entre le Conseil et le Parlement européen.

e) Réunions informelles sur la politique étrangère et de défense

Un peu comme dans le modèle décrit au point 2, des représentants des commissions parlementaires des affaires étrangères et de la défense pourraient se réunir régulièrement pour examiner la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne. Des propositions ont déjà été formulées à ce sujet.

Étant donné toutefois que ces domaines politiques ne s'inscrivent pas dans ce que l'on appelle la méthode communautaire et qu'ils relèvent en grande partie, dans la plupart des États membres, de la compétence du pouvoir exécutif, l'objectif de telles réunions ne sera pas tant de contrôler le gouvernement, le Conseil et la Commission européenne que de procéder à un échange d'informations. Cependant, le souci d'éviter de perdre l'acquis de l'Assemblée de l'Union de l'Europe occidentale tant que ces domaines seront gérés au niveau intergouvernemental et que le Parlement européen n'aura aucune compétence en la matière, semble bénéficier d'un certain soutien.

2) Modèle conférant une compétence de droit conventionnel aux parlements nationaux à l'échelon européen :

Une série de responsables politiques proposent de créer une deuxième assemblée législative au niveau européen, en plus du Parlement européen. Cette Chambre nouvelle se composerait de représentants des parlements nationaux et se verrait dotée de compétences législatives à l'échelon européen. Elle pourrait notamment :

- exercer ce que l'on appelle un « contrôle de subsidiarité » des propositions législatives de la Commission européenne, ou
- avoir une compétence collective pour les matières relevant du deuxième et du troisième pilier.

Voor het ogenblik ligt er één uitgewerkt voorstel op tafel dat betrekking heeft op het oprichten van een Kamer samengesteld uit vertegenwoordigers van de nationale parlementen. Slechts een beperkt aantal van de ontmoete parlementaire vertegenwoordigers toonde interesse voor dit voorstel.

Een meerderheid ziet weinig heil in het oprichten van een bijkomende Europese instelling die het bestaande besluitvormingsproces nog verder zou verzwaken. Bovendien stelt men zich vragen bij de representativiteit van personen afgevaardigd door nationale parlementen naar een dergelijk orgaan. In COSAC-verband weegt een dergelijk probleem veel minder aangezien deze vergadering geen bevoegdheden heeft. Ook wordt geponeerd dat de nationale parlementen hun nationale regering dienen te controleren: dat is hun primaire reden van bestaan. Een collectieve verantwoordelijkheid die op Europees vlak gedeeld zou worden met de andere nationale parlementen lijkt dan ook moeilijk verzoenbaar met de rol van de nationale parlementen ten opzichte van hun eigen regering. Bovendien gaat dit voorstel voorbij aan het feit dat de Raad reeds medewetgever is op Europees niveau en als dusdanig reeds een tweede wetgevende vergadering vormt.

V. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Alle lidstaten en kandidaat-landen werken aan het verdere opstarten of voortzetten van hun **nationale debat over de toekomst van de Europese Unie**. In de meeste landen werd evenwel de juiste vorm van het debat nog niet bepaald.

Deze onduidelijkheid komt voort uit de nog aan de gang zijnde discussies over de initiatiefnemer van het debat, het beoogde publiek en de te stellen vragen.

De belangrijkste uitdaging blijkt, in alle landen, de betrokkenheid te zijn van de publieke opinie bij het debat. Twee elementen zijn daarbij van belang.

Ten eerste komt het er op aan om aanspreekpunten te vinden voor het bredere publiek. Het gaat er daarbij om dat onderwerpen worden geïdentificeerd die de bevolking rechtstreeks aanbelangen en die geplaatst kunnen worden in het kader van het debat. In verschillende lidstaten blijkt vooral het uitbreidingsproces gevoelig te liggen bij de bevolking. Het verdient dan ook aanbeveling dat de nationale overheden en meer bepaald de nationale parlementen dit thema zouden aangrijpen om een debat met de burgers op te starten,

Pour l'instant, il existe une proposition détaillée concernant la création d'une Chambre constituée des représentants des parlements nationaux. Seul un nombre limité des parlementaires que nous avons rencontrés ont manifesté un intérêt pour cette proposition.

Une majorité d'entre eux ne voient guère l'intérêt de créer une institution européenne supplémentaire, qui alourdirait encore le processus de décision actuel. Qui plus est, on s'interroge sur la représentativité de personnes qui seraient déléguées par des parlements nationaux dans un tel organe. Le problème se pose beaucoup moins, en ce qui concerne la COSAC, étant donné que cette assemblée n'a aucune compétence décisionnelle. Il a été affirmé également que les parlements nationaux doivent contrôler leurs gouvernements : telle est leur première raison d'être. Dès lors, il apparaît qu'une compétence collective partagée au niveau européen par les différents parlements nationaux, est difficilement conciliable avec le rôle des parlements nationaux vis-à-vis de leurs propres gouvernements. En outre, cette proposition ne tient pas compte du fait que le Conseil est déjà colégislateur au niveau européen et qu'il constitue donc en tant que tel une deuxième assemblée législative.

V. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Tous les États membres et les pays candidats s'efforcent de lancer ou de poursuivre **un débat national sur l'avenir de l'Union européenne**. Toutefois, dans la plupart des pays, on n'a pas encore déterminé exactement les formes que prendra ce débat.

Cette imprécision résulte des discussions en cours sur l'initiateur du débat, le public visé et les questions posées.

Dans tous les pays, le principal défi consiste manifestement à associer l'opinion publique au débat. Deux éléments jouent un rôle en la matière.

Tout d'abord, il faut trouver des moyens de s'adresser à un large public. Il faut identifier, à cet égard, les sujets qui intéressent directement la population et qui peuvent faire l'objet du débat. Dans plusieurs États membres, le processus d'élargissement constitue manifestement un point sensible pour la population. Dès lors, il faut recommander aux autorités nationales et, en particulier, aux parlements nationaux, de profiter de la discussion sur ce thème pour lancer un débat avec les citoyens, liant la perspective de l'élargissement au

waarbij het uitbreidingsperspectief gekoppeld wordt aan het bredere debat over de toekomst van de Unie. Een goede informatiecampaignede over de uitbreiding en haar gevolgen moet hiervoor de basis bieden. Meer in het algemeen moet de pedagogische benadering versterkt worden.

Vervolgens is het evenzeer van belang dat de media zouden worden betrokken bij deze onderneming. Het is nuttig om dit vanzelfsprekende punt hier te herhalen. Zonder de media is het bijzonder moeilijk om het brede publiek bij het debat te betrekken en hen over de resultaten ervan te informeren. Aangezien de pers op volledig autonome wijze ageert, is het aan de politieke wereld, regeringen en parlementen, om het toekomstdebat politiek voldoende levendig te maken opdat de media het zouden volgen.

Naast de informatiecampaignede over de toetreding die ze zelf opzetten, wijzen de parlementen en regeringen van verscheidene kandidaat-landen op het belang van het betrekken van de eigen publieke opinie bij een discussie over de toekomst van de Unie. De bijdrage die zij in deze context kunnen leveren zou in de huidige lidstaten moeten worden verwelkomd.

Meer in het algemeen zou het toekomstdebat voor al de betrokken landen een gelegenheid moeten zijn om elkaar beter te leren kennen. In de Unie van de toekomst zullen we namelijk elkaars partner zijn. Het is van belang dat de burgers van de kandidaat-landen weten dat er met hun opinies rekening wordt gehouden. Het is evenzeer belangrijk dat de publieke opinies van de huidige lidstaten een betere kennis zouden opdoen over de toetredingskandidaten.

De Conventie kan een goed forum bieden om deze wederzijdse kennismaking te stimuleren. Ook het wederzijdse begrip kan er baat bij vinden: hoe verstaat en gebruikt men bepaalde termen in de ene of andere lidstaat of kandidaat-lidstaat? Het toekomstdebat zou m.a.w. ook de psychologische grenzen die er bestaan tussen de Europese volkeren moeten overschrijden.

Het thema van **de rol van de nationale parlementen** is een onderwerp dat ter sprake zal gebracht worden tijdens de Conventie.

Uit onze contacten blijkt alleszins dat men in een grote meerderheid van lidstaten meent dat het probleem van de rol van de nationale parlementen eerder op nationaal dan op Europees vlak ligt. De echte de-

débat plus large sur l'avenir de l'Union européenne. Une bonne campagne d'information sur l'élargissement et ses conséquences doit servir de base à ce débat. Plus généralement, l'approche pédagogique doit être intensifiée.

Ensuite, il est très important d'associer les médias à pareille démarche. Il est utile de répéter ce point ici, même s'il est évident. Sans eux, il sera particulièrement difficile d'associer le grand public au débat et de l'informer des résultats de celui-ci. Étant donné que la presse agit de manière parfaitement autonome, c'est au monde politique, aux gouvernements et aux parlements qu'il appartient de rendre le débat sur l'avenir de l'Union suffisamment vivant du point de vue politique pour que les médias le suivent.

En plus de mener des campagnes d'information sur l'adhésion elle-même, les parlements et les gouvernements de divers pays candidats soulignent l'importance d'associer leur opinion publique à une discussion sur l'avenir de l'Union européenne. Les États membres actuels devraient accueillir favorablement la contribution que les pays candidats peuvent fournir dans ce contexte.

Plus généralement, le débat sur l'avenir de l'Union devrait être l'occasion, pour tous les pays concernés, d'apprendre à mieux se connaître. En effet, nous serons partenaires dans la future Union. Il est important que les citoyens des pays candidats sachent qu'on tient compte de leur opinion. Il est tout aussi important que les opinions publiques des États membres apprennent à mieux connaître les candidats à l'adhésion.

La Convention peut constituer un bon forum de discussion pour encourager cette connaissance mutuelle. Elle permettra également d'encourager à la compréhension mutuelle : comment comprend-on et utilise-t-on certains termes dans tel ou tel État membre ou dans tel ou tel pays candidat ? Autrement dit, le débat sur l'avenir de l'Union doit permettre de dépasser les frontières psychologiques entre les peuples de l'Europe.

Le rôle des parlements nationaux est un sujet qui sera abordé lors de la Convention.

Il ressort en tout cas de nos contacts que dans la grande majorité des États membres, on estime que ce problème du rôle des parlements nationaux se situe au niveau national plutôt qu'eupéen. Les véritables défi-

mocratische tekorten vindt men bij de wijze waarop de nationale parlementen al dan niet hun taak vervullen t.o.v. het Europese optreden van hun eigen regering.

Een tweede algemene vaststelling die men kan maken, is dat de Europese Unie, «Brussel», door de meeste nationale parlementsleden beschouwd wordt als een structuur die zich ver weg bevindt, ver van henzelf en ver van hun kiezers.

Een versterking van de COSAC door aan deze laatste meer bekendheid, meer coherentie en meer continuïteit te geven, zou op beide vlakken kunnen zorgen voor oplossingen.

In deze context zou men aan COSAC taken kunnen geven, doch geen verdragsrechtelijke bevoegdheid, om het subsidiariteitsprincipe van naderbij op te volgen en om aldus de nationale parlementen in staat te stellen om er hun eigen regeringen over aan te spreken. Deze monitoring van de subsidiariteit zou kunnen georganiseerd worden op een zodanige wijze dat de nationale parlementen reeds in een zeer vroeg stadium van het Europese wetgevende proces zouden beschikken over de elementen die hen in staat moeten stellen om te oordelen over het commissievoorstel dat voorligt. Een permanent COSAC-secretariaat kan een centrale rol spelen in het voorbereiden en begeleiden van de subsidiariteitscontrole.

Een dergelijke versterking van COSAC zal er verder toe bijdragen om de, door verscheidene parlementen gewenste, verzameling van zogenaamde 'best practices' inzake de parlementaire opvolging, onder meer (doch niet uitsluitend) in de tweede- en derde-pijlarmateries van het Europees beleid, te verwezenlijken. De uitwisseling van praktische ervaring moet gepaard gaan met een systeem waarbij deze gegevens worden bijgehouden, of zelfs vergeleken.

De geloofwaardigheid van de nationale parlementen hangt in belangrijke mate af van de wijze waarop zij hun controlerende taak vervullen. Een versterkte legitimiteit van het optreden van de nationale parlementen in het «nationaal» Europees beleid zal bijdragen tot een versterkte legitimiteit van de activiteiten van de Europese Unie zelf. Bovendien moet de burger daarvan op de hoogte gebracht worden, teneinde de kloof tussen burger en Europese politiek te verkleinen.

De Conventie die de IGC van 2004 zal voorbereiden, wordt algemeen verwelkomd door al de nationale parlementen. Velen menen dat de vertegenwoordigers van de nationale parlementen er een grote rol in moeten spelen.

cits démocratiques résident dans la façon dont les parlements nationaux s'acquittent ou non de leur tâche face à l'action de leur propre gouvernement sur la scène européenne.

Une deuxième constatation générale que l'on peut faire est que l'Union européenne, «Bruxelles», est considérée par la plupart des parlementaires nationaux comme une structure qui se situe très loin, à la fois d'eux-mêmes et de leurs électeurs.

Renforcer la COSAC en lui conférant plus de notoriété, de cohérence et de continuité pourrait apporter des solutions sur les deux tableaux.

Dans ce contexte, on pourrait confier des missions à la COSAC - mais sans compétence consacrée par le droit des traités - afin de suivre de très près le principe de subsidiarité et de permettre ainsi aux parlements nationaux d'interpeller leurs propres gouvernements à ce sujet. On pourrait organiser ce contrôle de la subsidiarité de manière telle que les parlements nationaux disposent, dès un stade précoce du processus législatif européen, des éléments devant leur permettre de juger d'une proposition de la Commission qui est à l'examen. Si la COSAC avait un secrétariat permanent, celui-ci pourrait jouer un rôle central dans la préparation et l'encadrement du contrôle de la subsidiarité.

Pareil renforcement de la COSAC contribuera par ailleurs, comme divers parlements le souhaitent, au rassemblement des meilleures pratiques en matière de suivi parlementaire, notamment (mais pas exclusivement) dans les matières relevant du deuxième et du troisième pilier de la politique européenne. L'échange des expériences pratiques doit aller de pair avec un système permettant de tenir à jour et même de comparer ces données.

La crédibilité des parlements nationaux dépend, dans une large mesure, de la façon dont ils exercent leur mission de contrôle. Une légitimité renforcée de l'intervention des parlements nationaux dans la politique européenne « nationale » contribuera à renforcer la légitimité des activités de l'Union européenne elle-même. Il convient en outre d'en aviser le citoyen, de manière à réduire la distance qui le sépare de la politique européenne.

La Convention qui préparera la CIG de 2004 est bien accueillie par tous les parlements nationaux. Nombreux sont ceux qui pensent que les représentants des parlements nationaux doivent y jouer un grand rôle.

Algemeen wordt verwacht dat de werkzaamheden van de Conventie het nationaal debat zullen stimuleren. Binnen de nationale parlementen vinden steeds meer standpuntbepalingen plaats. Ook wordt actiever gedacht aan de wijze waarop regering en middenveld in dit kader benaderd kunnen worden door het parlement.

Tenslotte zouden wij willen voorstellen dat er tijdens elk voorzitterschap een dergelijke evaluatieronde zou gemaakt worden, volgens een vergelijkbaar formaat. De vele positieve reacties die wij kregen op dit Belgisch initiatief hebben aangetoond dat er op Europees vlak nood is aan meer doelgerichte contacten met parlementen en regeringen.

De rapporteurs,

Pierre CHEVALIER (K)
Philippe MAHOUX (S)

On s'attend en général à ce que les travaux de la Convention stimulent le débat national. Il y a de plus en plus de prises de positions au sein des parlements nationaux. On réfléchit aussi plus activement à la façon dont le gouvernement et la société civile peuvent être approchés dans ce cadre par le parlement.

Enfin, nous voudrions proposer qu'une tournée d'évaluation comme celle-ci soit organisée lors de chaque présidence, selon un format comparable. Les nombreuses réactions positives que nous avons enregistrées à l'égard de l'initiative belge ont révélé, au niveau européen, un besoin de contacts plus ciblés avec les parlements et les gouvernements.

Les rapporteurs,

Pierre CHEVALIER (CH)
Philippe MAHOUX (S)