

# SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2004-2005

13 AVRIL 2005

**Projet de loi portant assentiment au Traité établissant une constitution pour l'Europe, et à l'Acte final, faits à Rome le 29 octobre 2004**

## RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION  
DES RELATIONS EXTÉRIEURES ET  
DE LA DÉFENSE  
PAR  
**M. MAHOUX ET**  
**MME VAN de CASTEELE**

# BELGISCHE SENAAT

ZITTING 2004-2005

13 APRIL 2005

**Wetsontwerp houdende instemming met het Verdrag tot vaststelling van een grondwet voor Europa, en met de Slotakte, gedaan te Rome op 29 oktober 2004**

## VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE VOOR  
DE BUITENLANDSE BETREKKINGEN EN  
VOOR DE LANDSVERDEDIGING  
UITGEBRACHT DOOR  
**DE HEER MAHOUX EN MEVROUW**  
**VAN de CASTEELE**

Composition de la commission / Samenstelling van de commissie:  
**Président/Voorzitter :** François Roelants du Vivier.

**A. Membres/Leden :**

SP.A-SPIRIT	Staf Nimmergeers, Fatma Pehlivan, Lionel Vandenberghé.
VLD	Jean-Marie Dedecker, Annemie Van de Casteele, Paul Wille.
PS	Jean Cornil, Pierre Galand, Olga Zrihen.
MR	Marie-Hélène Crombé-Bertón, Alain Destexhe, François Roelants du Vivier.
CD&V	Sabine de Bethune, Erika Thijss.
Vlaams Belang	Jurgen Ceder, Karim Van Overmeire.
CDH	Christian Brotcorne.

**B. Suppléants/Plaatsvervangers :**

Milmount Bousakla, Jacinta De Roeck, Bart Martens, Fauzaya Talhaoui.
Pierre Chevalier, Stefaan Noreilde, Patrik Vankrunkelsven, Luc Willems.
Jean-Marie Happart, Joëlle Kapompolé, Marie-José Laloy, Philippe Mahoux.
Jihane Annane, Jean-Marie Cheffert, Berni Collas, Christine Defraigne.
Wouter Beke, Luc Van den Brande, Marc Van Peel.
Yves Buysse, Joris Van Hauthem, Wim Verreycken.
Francis Delpérée, Clotilde Nyssens.

*Voir:*

Documents du Sénat :

3-1091 - 2004/2005 :

N° 1: Projet de loi.

*Zie:*

Stukken van de Senaat :

3-1091 - 2004/2005 :

Nr. 1: Wetsontwerp.

## I. INTRODUCTION

Le présent projet de loi a été déposé au Sénat le 15 mars 2005.

La commission l'a mis à l'ordre du jour de ses réunions des 24 mars, 12 et 13 avril 2005.

La matière en question a également fait l'objet de discussions avec des experts du domaine concerné au sein du Comité d'avis fédéral chargé des questions européennes.

Le Premier ministre, M. Guy Verhofstadt, a présenté un exposé introductif, le 24 mars 2005.

La commission a organisé un certain nombre d'auditions en collaboration avec le Comité d'avis fédéral chargé des questions européennes :

— Le 12 avril 2005, avec le professeur Jean-Victor Louis de l'*« Institut d'études européennes »* de l'ULB, M. Paul Rietjens, jurisconsulte de la représentation permanente de la Belgique auprès de l'Union européenne et M. Xavier Demoulin, directeur général de la DG Affaires européennes au SPF Affaires étrangères;

— Le 13 avril 2005, avec M. Koen Lenaerts, juge à la Cour de justice des Communautés européennes.

## II. EXPOSÉ INTRODUCTIF DE M. GUY VERHOFSTADT, PREMIER MINISTRE

Le premier ministre dit se réjouir que notre pays ait engagé sans tarder la procédure de ratification de la Constitution et il remercie le Sénat et la Chambre d'avoir mis tout en œuvre dans cette optique.

Il ajoute qu'il a pu constater avec beaucoup de satisfaction que le Sénat prend cette ratification au sérieux et que la semaine d'information qui a été organisée au début du mois de décembre sur le sujet a été de haut niveau et a connu un franc succès.

Ce traité est basé sur le traité de Nice et la Déclaration de Laeken qui l'a suivi. Ces deux textes sont à la base du nouveau texte constitutionnel. L'apport important de la Belgique fut une nouvelle fois un élément déterminant pour la construction européenne; la présence de la Belgique au sein de la Convention européenne et son apport à celle-ci n'ont d'ailleurs pas non plus été négligeables !

Le premier ministre recommande au nom du gouvernement la ratification de ce traité. Même s'il n'est pas parfait, il n'en est pas moins capital pour l'Union européenne, et ce, pour les raisons suivantes :

## I. INLEIDING

Dit wetsontwerp werd in de Senaat ingediend op 15 maart 2005.

De commissie heeft het geagendeerd voor haar vergaderingen van 24 maart, 12 en 13 april 2005.

In de schoot van het Federaal Adviescomité voor de Europese Aangelegenheden werd deze aangelegenheid eveneens besproken met deskundigen op dit gebied.

De heer Guy Verhofstadt, eerste minister, heeft een inleidende uiteenzetting gegeven op 24 maart 2005.

De commissie heeft in samenwerking met het Federaal Adviescomité voor de Europese Aangelegenheden een aantal hoorzittingen georganiseerd :

— Op 12 april, met professor Jean-Victor Louis van het *« Institut d'études européennes »* van de ULB, met de heer Paul Rietjens, rechtskundig adviseur van de permanente vertegenwoordiging van België bij de Europese Unie en met de heer Xavier Demoulin, directeur-generaal van het DG Europese Zaken bij de FOD Buitenlandse Zaken;

— Op 13 april 2005 met de heer Koen Lenaerts, Rechter bij het Hof van Justitie bij de Europese Gemeenschappen.

## II. INLEIDENDE UITEENZETTING DOOR DE HEER GUY VERHOFSTADT, EERSTE MINISTER

De eerste minister verheugt er zich over dat ons land snel tot de ratificatie van de Grondwet is overgegaan en dankt de Senaat en de Kamer dat ze hiervoor alles in het werk hebben gesteld.

Spreker heeft met voldoening kunnen vaststellen dat de Senaat deze ratificatie ernstig neemt; de informatieve week, die begin december hieromtrent werd georganiseerd, was op hoog niveau en kende een groot succes.

Aan de basis van dit Verdrag liggen het verdrag van Nice en vervolgens de Verklaring van Laken die geleid hebben tot dit nieuwe constitutionele stuk. De sterke Belgische inbreng heeft opnieuw een beslissende bijdrage geleverd aan het Europese bouwwerk; de Belgische aanwezigheid en inbreng in de Europese Conventie was trouwens ook niet gering !

Namens de regering wenst de premier dit verdrag aan te bevelen voor ratificatie. Alhoewel het niet perfect is het van groot belang voor de Europese Unie om volgende redenen :

*1. Sa légitimité démocratique et la perspective de ne pas changer de style*

La Convention, qui était composée de politiques issus de tous les États et de tous les parlements, a été à l'écoute de la société civile au sens large.

Toutes les propositions et tous les amendements possibles ont été examinés en toute transparence. Le citoyen n'a assurément jamais pu suivre avec autant de facilité les travaux préparatoires de la modification d'un traité.

Le résultat final, qui a été adopté par la Conférence intergouvernementale, correspond, pour l'essentiel, aux propositions de la Convention et le projet de Constitution européenne consacre la formule de la convention pour le cas où l'on envisagerait de modifier le traité à l'avenir.

*2. La Constitution consacre des valeurs et principes cruciaux en Europe*

Le première partie de la Constitution, en particulier le Titre I<sup>er</sup>, donne une définition actualisée des principes fondamentaux et des objectifs.

Il y est question du développement durable, d'une économie de marché corrigée, des droits fondamentaux et de la non-discrimination, de la lutte contre la pauvreté. C'est ainsi que l'on y retrouve des références explicites aux principes de base et aux ambitions de l'Union, des références à une société libre, juste, solidaire et tolérante, à une économie qui tend au plein emploi et au progrès social, au respect de la diversité linguistique et culturelle, au respect de la voix du citoyen, à la lutte contre l'immigration clandestine, au terrorisme et à la criminalité organisée, à la vocation à résoudre le problème de la pauvreté dans le monde et à la volonté de peser davantage dans le concert des nations.

La Constitution reprend la charte des droits fondamentaux et prévoit la possibilité pour l'Union européenne d'adhérer à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme.

*3. La Constitution européenne renforce l'esprit démocratique de l'UE*

Le droit d'initiative populaire (1 million de signatures) est instauré.

La règle de l'unanimité est levée pour bon nombre de matières; c'est ainsi que l'on votera à la majorité qualifiée dans de nombreux domaines tels que l'immigration, le droit d'asile, le contrôle aux frontières extérieures, la coopération policière (Europol) et la coopération judiciaire (avec clause de renvoi au

*1. Democratisch legitime totstandkoming en vooruitzicht om zelfde stijl aan te houden*

De conventie was samengesteld uit politici uit alle landen en parlementen en heeft geluisterd naar het brede middenveld.

Alle mogelijke voorstellen en amendementen zijn in alle openheid besproken. De burger heeft immers nog nooit de voorbereiding van een verdragswijziging zo gemakkelijk kunnen volgen.

Het eindresultaat, aangenomen door de Intergouvernementele Conferentie stemt voor het grootste gedeelte overeen met de voorstellen van de Conventie; en voor de toekomst behoudt de Europese Grondwet de formule van conventie voor verdere verdragswijzigingen.

*2. De grondwet staat voor cruciale principes en waarden in Europa*

Het eerste gedeelte van de Grondwet en met name de eerste Titel geeft een geactualiseerde definitie van de basisbeginselen en objectieven.

Er is sprake van duurzame ontwikkeling, van een gecorrigeerde markteconomie, van fundamentele rechten en niet-discriminatie, van de strijd tegen armoede. Op die wijze vinden we in de grondwet expliciete verwijzingen naar de basisbeginselen en de ambities van de Unie. Deze betreffen een vrije, rechtvaardige, solidaire en tolerante samenleving, een economie gericht op volledige werkgelegenheid en sociale vooruitgang, respect voor de diverse talen en culturen, respect voor de stem van de burger, strijd tegen de clandestiene immigratie, het terrorisme en de georganiseerde criminaliteit, de roeping om de armoede in de wereld te verhelpen en de wil om meer te wegen op het internationale forum.

De Grondwet neemt het grondrechtenhandvest op en er wordt een mogelijkheid voorzien voor toetreding van de Europese Unie tot de Europese Conventie van de Rechten van de Mens.

*3. Door de Europese grondwet wordt de EU democratischer*

Het recht van burgerinitiatief (1 miljoen handtekeningen) wordt ingevoerd.

De unanimiteitsregel wordt voor heel wat aangelegenheden opgeheven; zo zal er met gekwalificeerde meerderheid worden gestemd in talrijke domeinen zoals immigratie, asiel, controle aan de buiten grenzen, politiesamenwerking (Europol) en gerechtelijke samenwerking (met verwijzingsclausule naar de Euro-

Conseil européen); ce ne sera malheureusement pas le cas pour les matières fiscales et sociales.

La Constitution accorde aussi un plus grand poids que le Traité de Nice à l'élément « population » dans le processus décisionnel.

Le Parlement européen est appelé à jouer un plus grand rôle. La procédure de codécision est étendue à de nouvelles matières et, dès lors, les compétences du Parlement sont également étendues. Son rôle budgétaire et sa fonction de contrôle politique sont renforcés, ses compétences en matière de relations extérieures et son rôle en ce qui concerne la révision de la Constitution sont élargis.

L'Union doit tenir compte de la réalité nationale, régionale et locale, étant donné que les compétences européennes et les compétences nationales sont mieux délimitées et que le principe de subsidiarité est précisé.

La compétence de la Cour de Justice de l'Union sera plus étendue singulièrement dans le domaine de la coopération policière et judiciaire. Un libre accès des parlements à la cour de justice n'a cependant pas été obtenu.

#### *4. La Constitution accroît la transparence de l'UE*

Tous les traités précédents (à l'exception de celui instituant l'Euratom) sont intégrés, avec la Charte européenne des droits fondamentaux, en un Traité constitutionnel unique. Les piliers sont fusionnés. La répartition des compétences entre les États membres est clarifiée, les instruments des pouvoirs législatif et exécutif sont simplifiés et une hiérarchie des normes est prévue. Une distinction est en outre établie entre les principes de base et les dispositions plus politiques.

#### *5. La Constitution confère à l'UE une plus grande efficacité politique*

Le cadre institutionnel est adapté de manière à mieux répondre à l'élargissement et aux nouveaux défis auxquels l'Union est confrontée : à côté d'une plus grande application de la majorité qualifiée, il faut souligner que la Commission sera réduite en 2014 et qu'un nouveau calcul de la majorité qualifiée (55/65) facilitera le processus de décision.

Les politiques de l'Union seront renouvelées, en particulier la PESC, PESD, et l'espace de liberté, de sécurité et de justice.

pese Raad) maar jammer genoeg niet voor fiscale en sociale zaken.

Er wordt in de besluitvorming ook een groter gewicht gegeven aan het bevolkingselement in vergelijking met het verdrag van Nice.

Het Europees Parlement gaat een belangrijkere rol spelen. Zo wordt de procedure inzake medebeslissing uitgebreid. Ook zijn budgettaire rol en zijn politieke controlefunctie worden versterkt. Zijn rol in de grondwetsherziening wordt versterkt en op het vlak van de externe relaties worden de mogelijkheden uitgebreid.

De Unie moet rekening houden met de nationale, regionale en lokale realiteit want er is een veel betere aflijning tussen de Europese en de nationale bevoegdheden. Het subsidiariteitsbeginsel wordt verder uitgewerkt.

De bevoegdheid van het Hof van Justitie van de Unie wordt uitgebreid, meer bepaald op het vlak van de politieke en justitiële samenwerking. De parlementen hebben echter geen vrije toegang tot het Hof van Justitie gekregen.

#### *4. Door de grondwet wordt de EU transparanter*

Alle vorige verdragen worden samen met het Europees Grondrechtencharter geïntegreerd in één Grondwettelijk Verdrag (met uitzondering van Euratom). De pijlers worden gefuseerd. De verdeling van de bevoegdheden tussen de lidstaten wordt duidelijker, de instrumenten van de wetgevende en uitvoerende macht worden vereenvoudigd en er wordt een hiërarchie van de normen voorzien. Er wordt verder ook een onderscheid gemaakt tussen de basisbeginselen en de meer beleidsmatige bepalingen.

#### *5. Door de grondwet wordt de EU politiek krachtiger*

Het institutionele kader wordt aangepast om beter om te kunnen gaan met de uitbreiding en met de nieuwe uitdagingen waarvoor de Unie zich geplaatst ziet : naast een ruimere toepassing van de gekwalificeerde meerderheid, dient benadrukt te worden dat de Commissie in 2014 zal worden afgeslankt en dat een nieuwe berekening van de gekwalificeerde meerderheid (55/65) het besluitvormingsproces moet vergemakkelijken.

De Unie kiest voor nieuwe beleidsopties, in het bijzonder wat het GBVB en het EVDB betreft en de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht.

En matière de défense, on accorde également une plus grande attention aux moyens et aux domaines d'action; on notera à ce propos que le Sommet du 29 avril a joué un rôle positif en anticipant sur les clauses de solidarité (terrorisme, catastrophes naturelles, ...) et sur les clauses d'assistance militaire réciproque (par le biais d'un protocole spécifique) et en créant une agence de la défense (déjà opérationnelle).

En matière de politique sociale, on relèvera l'insertion d'une clause sociale horizontale (une contribution belge), une base juridique pour fixer les conditions nécessaires aux services d'intérêt général, l'extension de la compétence de l'Union en matière de santé publique, la majorité qualifiée pour la sécurité sociale des travailleurs migrants.

Signalons également la mise en place de nouveaux instruments de lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée.

L'Union européenne aura la personnalité juridique.

Une personne «représentera» la politique extérieure de l'Union; elle sera en plus vice-président de la Commission et présidera *le Conseil Relations extérieures*.

Le président du Conseil devra donner davantage de cohérence et de continuité aux travaux; son rôle est toutefois circonscrit de manière à éviter des tensions institutionnelles avec la Commission.

En ce qui concerne l'union économique et monétaire, il ne faut pas oublier que le traité prévoit que le rôle de la Commission est renforcé (constatation des situations des déficits excessifs — avertissements + propositions de la Commission pour la constatation de la situation de déficit excessif).

Les modalités de la coopération renforcée sont adaptées et assouplies: un tiers des États membres, au lieu de 8 États membres actuellement. Un rôle accru est dévolu à la Commission et au Parlement européen. L'unanimité reste toutefois de mise en matière de politique étrangère et de sécurité commune. Une passerelle importante permet toutefois l'application du vote à la majorité qualifiée dans le cadre de la coopération renforcée.

Moyennant des adaptations du traité, la procédure sera ainsi simplifiée dans certains domaines (les cas concernés sont cités spécifiquement dans le projet de loi).

Inzake defensie is er ook grotere aandacht voor de middelen en de actiedomeinen; te noteren dat de top van 29 april hier een positieve rol heeft gespeeld met het vooruitlopen op solidariteitsclauses (terrorisme, natuurrampen, ...) en van wederzijdse militaire bijstand (zij het via een specifiek protocol) en de oprichting van een defensie-agentschap (reeds functionerend).

Wat het sociaal beleid betreft, wordt er een horizontale sociale clausule ingevoerd (een bijdrage van België), een juridische basis om de noodzakelijke voorwaarden vast te leggen voor de diensten van algemeen belang; de bevoegdheden van de Unie op het vlak van de volksgezondheid worden uitgebreid, er is gevraagd om de gekwalificeerde meerderheid toe te passen wat betreft de sociale zekerheid van migrerende werknemers.

Er worden nieuwe instrumenten tegen terrorisme en georganiseerde criminaliteit uitgewerkt.

De Europese Unie krijgt rechtspersoonlijkheid.

Het buitenlands beleid van de Unie zal worden «vertegenwoordigd» door een persoon, die bovendien vice-voorzitter wordt van de Commissie en voorzitter van *Raad Externe Betrekkingen*.

De voorzitter van de Raad zal moeten zorgen voor meer samenhang en continuïteit in de werkzaamheden; zijn rol is echter wel omschreven op een manier die institutionele spanningen met de Commissie moet voorkomen.

Wat de economische en monetaire Unie betreft, mogen we niet vergeten dat het verdrag de Commissie een grotere rol toekent (vaststelling van situatie van buitensporig tekort, waarschuwing, voorstellen vanwege de Commissie voor het vaststellen van de situatie van buitensporig tekort).

De modaliteiten van de versterkte samenwerking worden aangepast en versoepeld: (één derde der lidstaten in plaats van heden 8 lidstaten). Er is een grotere rol voor de Commissie en het Europees parlement voorzien. In het Gemeenschappelijk Buitenland- en Veiligheidsbeleid blijft echter unanimitet troef. Maar er is een belangrijke passerelle die «Qualified Majority Voting» binnen de versterkte samenwerking mogelijk maakt.

Met aanpassingen van het verdrag kunnen op bepaalde domeinen via een eenvoudiger procedure verlopen (naar de gevallen wordt specifiek verwezen in het ontwerp van wet).

### *6. Que prévoit le Traité pour le citoyen européen ?*

Le citoyen bénéficie de nouvelles possibilités de participation (notamment grâce au droit de pétition et au droit, pour les parlements nationaux, de demander à la Commission la révision de certaines directives).

Le Traité renforce la visibilité de l'Union européenne, dont trois personnes seront le point de mire : le président de la Commission, le ministre des Affaires étrangères et le président de l'Union.

Le Traité gagne en transparence et les droits de l'homme sont mieux protégés. En outre, une Union plus efficace constitue un atout pour la paix et pour le bien-être de chacun.

L'intervenant conclut en rappelant les propos tenus par l'ancien président de la Commission, M. Romano Prodi, lors de la signature du traité constitutionnel à Rome, le 29 octobre 2004 :

« Les chefs d'État et de gouvernement qui signeront sous peu la Constitution européenne auront accompli un acte hardi et constructif. Les conséquences de cet acte seront immenses. Elles le seront, parce que la nouvelle Europe, dotée d'une Constitution, deviendra le moteur du bien-être économique et social de ses peuples et de la paix dans le monde. »

## III. AUDITIONS

### **1. Audition de M. Jean-Victor Louis, professeur à l'Institut d'Études européennes, ULB**

Les questions auxquelles il m'a été demandé de répondre concernent l'avenir de l'Europe après la constitution et la manière que l'Europe utilisera pour pouvoir agir après l'entrée en vigueur de ladite constitution.

Tout d'abord, l'orateur passera rapidement en revue certains points qui me paraissent marquer la valeur ajoutée de la constitution, d'une part, et, d'autre part, certaines de ses limites.

En ce qui concerne les objectifs et les valeurs, la constitution consacre un article extrêmement important relatif aux valeurs de l'Union.

Cet article traite du respect de la dignité humaine, de la liberté, de la démocratie, de l'égalité, de l'état de droit et du respect des droits de l'homme. La conférence intergouvernementale a ajouté « y compris des droits des personnes appartenant à des minorités ».

Une autre phrase précise que ces valeurs sont communes aux états membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination,

### *6. Wat zit er in voor de Europese burger ?*

Deze krijgt meer inspraakmogelijkheden (onder andere door het petitierecht en het recht van de nationale parlementen om aan de commissie een herziening te vragen van de richtlijnen).

De Europese Unie krijgt een grotere visibiliteit door drie gezichten: voorzitter commissie, buitenlandse zaken en president.

Het verdrag wordt transparanter en de rechten van de mens worden beter beschermd. Daarenboven is een efficiëntere Unie beter voor de vrede en de welvaart van iedereen.

Spreker sluit af met de woorden van oud-Commissioneur Romano Prodi naar aanleiding van de ondertekening van het grondwettelijk verdrag in Rome 29 oktober 2004 :

« De staatshoofden en regeringsleiders die de Europese Grondwet zullen ondertekenen hebben gedurfde en constitutief gehandeld. De gevolgen van hun actie kunnen verstrekkend zijn. Ik ben er zeker van dat zij dat zullen zijn, omdat het nieuwe Europa, met haar eigen Grondwet, de drijvende kracht moet worden achter het economische en sociale welzijn van haar volkeren en de wereldvrede. »

## III. HOORZITTINGEN

### **1. Hoorzitting met professor Jean-Victor Louis, Institut d'Etudes européennes, ULB**

Er is mij gevraagd enkele vragen te beantwoorden over de toekomst van Europa na de Grondwet en de manier waarop Europa na de inwerkingtreding ervan zal optreden.

Eerst zal spreker snel enkele punten bespreken die volgens mij enerzijds de toegevoegde waarde van de grondwet onderstrepen en anderzijds enkele beperkingen.

De Grondwet bevat een zeer belangrijk artikel dat is gewijd aan de waarden van de Unie.

Dit artikel behandelt de eerbied voor de menselijke waardigheid, de vrijheid, de democratie, de gelijkheid, de rechtsstaat en de eerbiediging van de mensenrechten. De intergouvernementele conferentie heeft hieraan « waaronder de rechten van personen die tot minderheden behoren » toegevoegd.

Ook staat er dat de lidstaten deze waarden gemeen hebben in een samenleving die gekenmerkt wordt door pluralisme, non-discriminatie, verdraagzaamheid,

la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes. Cette deuxième phrase intervient comme un élément d'interprétation de la première.

Le respect des valeurs est primordial pour le fonctionnement de l'Union et constitue également une condition de l'adhésion. Cet élément intervient dans la procédure de suspension d'un État membre qui violerait ce principe de façon répétée (article 1.59). Ces valeurs sont également appelées à être projetées dans les relations extérieures (article 1.3.4).

Le constituant n'a pas voulu indiquer que ces valeurs avaient une notion universelle de crainte que l'on ne l'accuse d'une sorte de nationalisme européen. On retrouve l'affirmation de l'universalisation de ces valeurs dans le préambule de la charte qui est un des éléments nécessaires pour interpréter le concept des valeurs.

Ce premier point reprend également les nombreux objectifs de l'Union (voir article 1.3). Certains peuvent sembler être en tension réciproque, par exemple lorsque l'on parle du plein emploi, du progrès social et de la compétitivité.

Il est cependant certain qu'il s'agit d'une disposition de compromis. Par ailleurs, nous savons, par la jurisprudence antérieure de la Cour de Justice, que les objectifs assignés aux institutions et aux États membres par les traités ne doivent pas toujours être poursuivis ensemble avec la même intensité : un objectif peut avoir temporairement priorité sur un autre en fonction du rapport des forces politiques. Une Constitution ne dicte pas une politique, elle prévoit des objectifs qui doivent faire l'objet d'une conciliation dont le degré dépend du jeu politique. Par exemple, quand M. Sarkozy met l'accent sur l'économie sociale de marché, son contradicteur du moment, M. Emanuelli, rappelle que la Constitution y ajoute les termes « hautement compétitive »; il aurait pu poursuivre sa lecture et ajouter « ... qui tendent au plein emploi et au progrès social, à un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement ». Certaines phrases ont été mûrement réfléchies. Elles expriment un compromis dont la mise en œuvre dépend du jeu politique.

Dans le cadre des objectifs, l'orateur voudrait attirer votre attention sur la vision ambitieuse et cohérente de l'action extérieure de l'Union, qui regroupe les relations économiques extérieures, par exemple, la politique commerciale et la politique étrangère et de sécurité commune, y compris la politique de défense.

L'article I-3 et l'article III-292 contiennent des affirmations dont la philosophie marque la spécificité européenne. Ainsi, par exemple, il n'était pas innocent de plaider, durant les années 2002 et 2003, le strict respect et le développement du droit international,

rechtvaardigheid, solidariteit en gelijkheid van mannen en vrouwen. Die tweede zin is een interpretatie van de eerste zin.

De eerbiediging van de waarden is van primordiaal belang voor de goede werking van de Unie en is ook een voorwaarde voor toetreding. Dit element komt ook terug in de procedure tot schorsing van bepaalde rechten van een lidstaat die dit principe « ernstig en voortdurend » schendt (artikel I-59). Die waarden moeten ook centraal staan in het externe optreden (artikel I-3, § 4).

De grondwetgever heeft niet willen aangeven dat deze waarden een universeel karakter hebben omdat hij vreesde dat men hem zou beschuldigen van een soort van Europees nationalisme. Toch wordt het universele karakter van de waarden bevestigd in de preambule, die een van de elementen is die nodig zijn om het concept van de waarden te interpreteren.

In dit eerste punt verwijst ik ook naar de vele doelstellingen van de Unie (*cf.* artikel I-3). Sommige kunnen een beetje strijdig met elkaar lijken, zoals volledige werkgelegenheid, sociale vooruitgang en concurrentievermogen.

Deze bepaling is zeker een compromis. Op basis van de jurisprudentie van het Hof van Justitie weten we trouwens dat de doelstellingen die in de verdragen aan de instellingen en de lidstaten worden toegekend, niet altijd even intensief moeten worden nagestreefd. Eén doelstelling kan naargelang de politieke krachtenverhoudingen tijdelijk de voorrang krijgen op een andere. Een grondwet schrijft geen beleid voor, maar legt de doelstellingen vast die het voorwerp moeten uitmaken van een politieke overeenstemming. Dus als de heer Sarkozy de nadruk legt op de sociale markt-economie, dan wijst de heer Emanuelli erop dat de Grondwet daar de termen « met een groot concurrentievermogen » aan toevoegt. Hij had verder kunnen gaan met de woorden « ... die gericht is op volledige werkgelegenheid en sociale vooruitgang, en van een hoog niveau van bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu ». Over sommige zinnen is grondig nagedacht; ze zijn een compromis dat binnen het politieke spel tot stand is gekomen.

Spreker vestigt ook de aandacht op de ambitieuze en coherente visie op het externe optreden van de Unie, met de economische externe betrekkingen en het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid, met inbegrip van het defensiebeleid.

Artikelen I-3 en III-292 zijn een bevestiging van de filosofie die kenmerkend is voor Europa. Zo was het in de jaren 2002 en 2003 niet zo onschuldig om te pleiten voor de strikte naleving en de ontwikkeling van het internationaal recht, en in het bijzonder voor

notamment le respect des principes de la Charte des Nations unies. La Constitution a inséré ces notions.

Deuxième point : la clarification des compétences, des actes et du schéma institutionnel. Vous le savez, nombreux sont ceux qui plaident pour une plus claire répartition dans la Constitution des compétences entre l'Union et les États. Cette demande provenait essentiellement d'Allemagne, en particulier des Länder, mais correspondait également à un souci plus général, également visé par la déclaration de Laeken, à savoir d'éviter un accroissement subreptice, rampant, des compétences de l'Union.

Plusieurs moyens permettaient de résoudre le problème et, à mon avis, le système de compétences tel que décrit dans la première partie est à la fois clair et flexible. Nous avons échappé à une liste exhaustive des compétences et à une liste des compétences réservées aux États membres. Il existe les compétences communautaires, définies comme exclusives, pour lesquelles l'Union est seule compétente, sauf habilitation des États membres ou mesure d'exécution prise par les États membres dans le cadre des mesures de l'Union. Sont également prévues des compétences partagées, appelées en droit fédéral allemand « compétences concurrentes » dans des domaines où les États membres restent compétents tant que l'Union n'a pas agi.

Sinon, il y a ce phénomène qu'en droit fédéral américain on appelle la *preemption* par lequel l'autorité centrale réduit progressivement la possibilité d'action normative des parties composantes, avec l'affirmation de la réversibilité du processus, en ce sens que si des règles de l'Union sont abrogées, les États membres reprennent la compétence. La liste des compétences partagées n'est pas exhaustive. Les compétences partagées sont des compétences de droit commun. Cela signifie que si une compétence n'est pas exclusive et que si elle n'est pas une pure compétence d'appui, d'encouragement ou de coordination, elle sera une compétence partagée. Le système paraît suffisamment flexible dans la mesure où l'on a prévu le maintien d'une clause qui jouerait dans le cas d'une lacune du traité et si une mesure était nécessaire pour remplir les objectifs dans le cadre des politiques communes dans tout le domaine du traité : c'est l'ancien article 235, devenu par la suite l'article 308 avec le traité CEE et qui est maintenant l'article I-18. Il y a donc un élément de flexibilité. Par ailleurs, indépendamment de l'attribution expresse de compétences dans des domaines déterminés, il y a le maintien de ce que l'on appelle les compétences fonctionnelles, c'est-à-dire la possibilité pour l'Union de prendre des actes de rapprochement des législations dès lors que la réalisation du marché intérieur l'impose. Cet article a été conservé pour maintenir la flexibilité.

de naleving van de beginselen van het Handvest van de Verenigde Naties. De Grondwet heeft die begrippen overgenomen.

Een tweede punt is de duidelijker omschrijving van de bevoegdheden, de rechtshandelingen en het institutionele schema. Velen hebben ervoor gepleit om in de Grondwet de verdeling van de bevoegdheden tussen de Unie en de lidstaten duidelijker vast te leggen. De vraag kwam hoofdzakelijk van de Duitse Länder. Er bestond ook een meer algemene bekommernis om een heimelijke en sluipende uitbreiding van de bevoegdheden van de Unie tegen te gaan. In de verklaring van Laken was hier reeds op gewezen.

Dit probleem kan op meerdere manieren worden opgelost. Ik vind dat het bevoegdheidssysteem in het eerste deel duidelijk en flexibel is omschreven. We zijn ontsnapt aan een exhaustieve lijst van bevoegdheden en aan een lijst van bevoegdheden die voorbehouden zijn voor de lidstaten. Er zijn de exclusieve bevoegdheden van de Unie. Hiervoor is alleen de Unie bevoegd; de lidstaten kunnen slechts optreden als zij daartoe door de Unie gemachtigd zijn of ter uitvoering van de handelingen van de Unie. Ook zijn er de gedeelde bevoegdheden, die in het Duitse federale recht «concurrerende bevoegdheden» worden genoemd, voor domeinen waarin de lidstaten bevoegd blijven zolang de Unie niet is opgetreden.

In het Amerikaanse federale recht bestaat het principe van de *preemption*. Hierbij vermindert de centrale overheid geleidelijk de mogelijkheid van de deelgebieden om normerend op te treden. Dit proces kan echter worden omgekeerd : als bepaalde regels van de Unie worden geschrapt, herwinnen de lidstaten hun bevoegdheden. De lijst van gedeelde bevoegdheden is niet exhaustief. Het gaat om bevoegdheden van gemeen recht. Als een bevoegdheid niet exclusief is en als het niet gaat om een bevoegdheid om het optreden van de lidstaten te ondersteunen, te coördineren of aan te vullen, dan zal het gaan om een gedeelde bevoegdheid. Dit systeem lijkt me voldoende flexibel. Er werd een clausule behouden die van toepassing is in geval van een lacune in het verdrag of als een maatregel moet worden genomen om de doelstellingen te verwezenlijken van het gemeenschappelijk beleid van de verschillende verdragsteksten. Het gaat om het oude artikel 235, artikel 308 van het EEG-verdrag, het huidige I-18. Trouwens, naast de uitdrukkelijke toekenning van bevoegdheden voor welbepaalde domeinen worden ook de functionele bevoegdheden behouden. Hiermee wordt bedoeld dat de Unie rechtshandelingen kan stellen om de wetgevingen op elkaar af te stemmen als dit nodig is voor de totstandbrenging van de interne markt. Dit artikel werd behouden om de flexibiliteit te vrijwaren.

Il y a une nouvelle classification des actes, un objectif de simplification et d'efficacité accrue, accompagnée d'une tentative de hiérarchie des normes. Tout cela relève assez fort de la technique juridique. Pour les institutions, l'élément le plus important est le fait que le Conseil européen trouve maintenant sa place dans les institutions, avec son rôle d'impulsion, avec son rôle constitutionnel, avec son rôle dans les nominations, avec un certain pouvoir de décision. Dans certains cas, un pouvoir d'appel lui est spécifiquement reconnu.

La création du ministre des affaires étrangères, avec sa double casquette, à la fois vice-président de la commission et ministre des affaires étrangères relevant du Conseil européen, me paraît détenir une grande potentialité, d'autant plus que ce ministre des affaires étrangères dirigera un service extérieur commun et présidera les conseils des ministres des affaires étrangères de l'Union. Il y a aussi un président du Conseil européen. L'avenir de cette fonction, c'est-à-dire le contenu qui lui sera réellement donné au-delà de la lettre, peut-être, de la constitution, fait partie des inconnues de la future constitution. Bien sûr, en ce qui concerne les institutions, l'on se réfère aussi à l'augmentation du nombre de cas qui peuvent être décidés à la majorité qualifiée.

Troisième point : une Union plus démocratique. La codécision Conseil-Parlement devient la procédure législative ordinaire. Elle devient la règle en matière budgétaire. Des accords plus nombreux que précédemment relèveront de la codécision en ce sens qu'ils devront obtenir l'approbation du Parlement européen.

Quatrième point : l'Union aura un ordre juridique propre. Une seule Union européenne se substitue à l'ancienne, et à deux Communautés, à l'exception de l'Euratom. En effet, on n'a pas eu le courage, lors de cette réforme, de fusionner l'Euratom et les autres institutions. Le Traité de Rome, légèrement modifié, subsiste donc. Les traités antérieurs ont été abrogés et remplacés par la Constitution. L'Union aura par conséquent une personnalité juridique unique. Je pourrais, en décrivant la situation actuelle, vous démontrer le progrès incontestable que constituent ces modifications. Citons notamment la suppression des piliers. Comme vous le savez, les matières étaient classées en deux catégories : d'une part, les affaires intergouvernementales et, d'autre part, les affaires communautaires. En outre, le droit de l'Union a désormais la primauté sur le droit national. On a intégré dans la Constitution la charte des droits fondamentaux promulguée par le Conseil européen de Nice. Tous ces éléments démontrent d'un ordre juridique de l'Union. Par ailleurs, l'article I-1 fait allusion au fait que désormais, le mode communautaire sera appliqué ; la méthode communautaire sera la norme, en tout cas le point de départ. Sauf en cas d'existence d'une disposition différente dans la Con-

Er komt een nieuwe classificatie van de rechts-handelingen, met als doel meer eenvoud en efficiëntie. Ook werd gepoogd een hiërarchie der normen op te stellen. Dit maakt allemaal deel uit van de juridische techniek. Wat de instellingen betreft, is het belangrijkste dat de Europese Raad eindelijk een plaats krijgt binnen de instellingen. Hij geeft de nodige impulsen, heeft een constitutionele rol, beslist mee over de benoemingen en heeft een zekere beslissingsmacht. In sommige gevallen beschikt hij over een specifieke beroepsbevoegdheid.

De instelling van een minister van Buitenlandse Zaken van de Unie, die tegelijk een van de vice-voorzitters van de Commissie is en minister van Buitenlandse Zaken van de Europese Raad, biedt veel mogelijkheden, te meer daar die minister van Buitenlandse Zaken hoofd is van een dienst voor de externe betrekkingen en hij de raden van de ministers van Buitenlandse Zaken zal voorzitten. Er is ook een voorzitter van de Europese Raad. Hoe die functie in de toekomst concreet zal worden ingevuld is een van de geheimen van de toekomstige grondwet. Onder de titel Instellingen en Organen van de Unie wordt ook verwezen naar de toename van het aantal zaken waarover met een gekwalificeerde meerderheid wordt beslist.

Een derde punt is een meer democratische Unie. De medebeslissing Raad-Parlement wordt de gewone wetgevende procedure. Er zullen meer akkoorden dan vroeger onder de medebeslissing vallen in die zin dat ze door het Europees Parlement moeten worden goedgekeurd.

Ten vierde zal de Unie een eigen rechtsorde krijgen. Eén enkele Unie neemt de plaats in van de oude en van twee gemeenschappen, met uitzondering van Euratom. Men heeft bij de hervorming niet de moed gehad Euratom en de andere instellingen samen te voegen. Het Verdrag van Rome blijft dus bestaan, zij het licht aangepast. De oude verdragen werden opgeheven en vervangen door de Grondwet. De Unie zal bijgevolg één enkele rechtspersoonlijkheid hebben. Met een beschrijving van de huidige situatie kan ik aantonen dat die aanpassingen ontegensprekelijk een vooruitgang inhouden. Zo worden de pijlers afgeschaft. Alle materies werden in twee categorieën onderverdeeld : enerzijds de intergouvernementale materies en anderzijds de communautaire materies. Ook heeft het recht van de Unie vanaf nu voorrang op het nationaal recht. Het Handvest van de grondrechten dat de Europese Raad te Nice had afgekondigd, werd in de Grondwet geïntegreerd. Al die elementen tonen aan dat een echte rechtsorde van de Unie werd gecreëerd. In artikel I-1 wordt erop gewezen dat vanaf nu de communautaire methode van toepassing zal zijn. De communautaire methode zal de norm zijn, en in ieder geval het uitgangspunt. Tenzij er in de Grondwet een afwijkende bepaling staat, zal de algemene

stitution, la règle de droit commun prévoit l'application de la méthode communautaire.

Cinquième point : les progrès les plus spectaculaires ont été enregistrés dans le cadre de l'espace « Liberté, sécurité et justice ». On a unifié ces matières, précédemment réparties entre le premier pilier — coopération en matière civile — et le troisième pilier, consacré aux aspects pénaux et policiers. On a également unifié les sources de droit : les mêmes catégories d'actes sont d'application pour l'ensemble de la Constitution. La majorité qualifiée a été introduite. La Cour de justice voit sa compétence pleinement reconnue.

Sixième point : la coopération renforcée. Celle-ci est à présent possible — ce qui institue la différence essentielle par rapport au système précédent — en matière de défense. On a admis ce principe, indépendamment des coopérations spécifiques en matière de défense ou des actions militaires confiées à un groupe d'États. Les objectifs des règles générales de coopération renforcée sont similaires à ceux du Traité de Nice : favoriser la réalisation des objectifs de la Constitution, préserver les intérêts de l'Union, renforcer le processus d'intégration. Il est intéressant de constater que le domaine des coopérations renforcées est le seul où l'on utilise le mot « intégration ». Il ne s'agit donc pas d'instaurer la « flexibilité à la carte » de John Major, mais d'accélérer la réalisation des objectifs.

Des dispositions spécifiques ont été fixées en ce qui concerne l'union monétaire, en tout cas pour les États membres dont la monnaie est l'euro. Des mécanismes particuliers ont été établis en matière de coopération judiciaire pénale — particulièrement pour l'harmonisation et l'établissement de règles minimales en matière pénale — et de coopération judiciaire. En cas d'échec de la règle de l'unanimité, il est possible de recourir à une coopération renforcée, pour laquelle la procédure habituelle n'est pas requise.

Le septième point concerne les lacunes et les handicaps.

Le handicap le plus grave est l'absence d'autonomie, ce qui entrave l'évolution.

Une modification de la Constitution implique l'unanimité, qu'il s'agisse de la procédure dite de droit commun ou des procédures de révision simplifiées. Cette unanimité doit être rencontrée à deux niveaux : au sein de l'Union et dans le cadre de l'approbation. Dans des cas particuliers, un droit de veto est consenti à un État membre.

L'absence d'autonomie est également préjudiciable quant aux ressources propres qui sont toujours arrêtées selon une procédure qui nécessite le consentement de tous les États membres.

rechtsregel zijn dat de communautaire methode wordt toegepast.

Ten vijfde is er spectaculaire vooruitgang geboekt met betrekking tot de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid. De materies die voordien verdeeld waren tussen de eerste en derde pijler, werden samengevoegd. Ook de rechtsbronnen werden samengevoegd : dezelfde categorieën van rechtshandelingen zijn van toepassing voor heel de Grondwet. De gekwalificeerde meerderheid werd ingevoerd. De bevoegdheid van het Hof van Justitie wordt volledig erkend.

Een zesde punt is de nauwere samenwerking. Die is nu ook mogelijk op het vlak van defensie; dit is het grootste verschil met het oude systeem. Het principe werd toegestaan, los van de specifieke samenwerking inzake defensie of militaire acties door een groep van lidstaten. De doelstellingen van de algemene regels inzake nauwere samenwerking zijn gelijkaardig aan die in het Verdrag van Nice : de verwezenlijking van de doelstellingen van de Unie te bevorderen, haar belangen te beschermen en haar integratieproces te versterken. Het is interessant om vast te stellen dat het domein van de nauwere samenwerking het enige is waar de term « integratie » wordt gebruikt. Het gaat er dus niet om een « flexibiliteit à la carte » in te stellen, zoals John Major stelde, maar om de verwezenlijking van de doelstellingen te versnellen.

Er werden specifieke bepalingen vastgelegd voor de monetaire unie, althans voor de lidstaten die de euro als munt hebben. Er werden bijzondere mechanismen gecreëerd inzake de en gerechtelijke samenwerking in strafzaken. In geval de regel van de eenparigheid tot een blokkering leidt, kan een toevlucht worden gezocht in de nauwere samenwerking, waarvoor de gewone procedure niet moet worden gevolgd.

Het zevende punt betreft de lacunes en handicaps.

De zwaarste handicap is het ontbreken van een autonomie omdat dat de evolutie belemert.

Een Grondwetswijziging vereist eenparigheid van stemmen, of het nu gaat om de gewone procedure dan wel om vereenvoudigde herzieningsprocedures. Die eenparigheid moet er zijn op twee niveaus : in de Unie zelf en bij de goedkeuring. In bijzondere gevallen wordt aan een lidstaat vetorecht toegewezen.

Het gebrek aan autonomie is ook nadelig voor de eigen middelen, die altijd vastgelegd worden op basis van een procedure waarbij alle lidstaten hun instemming moeten geven.

J'ai parlé de la clause de flexibilité — en général, l'article I-18 — qui devrait le plus rapidement possible permettre une action efficace. Malheureusement, l'unanimité est toujours requise. C'est normal, dirait-on, puisqu'il s'agit d'un problème constitutionnel, mais force est de constater que cela met l'Union dans une position d'infériorité par rapport à un État.

Au chapitre de la nécessité d'unanimité, je citerai également l'harmonisation fiscale, certaines dispositions en matière sociale et, *last but not least*, la PESC.

Un autre point négatif, est le droit de retrait introduit dans la Constitution. Le préambule du traité CECA parlait de «destin désormais partagé». L'article 1<sup>er</sup> du Traité de l'Union européenne évoquait «l'Union sans cesse plus étroite». On retrouve cette notion dans le préambule et l'on a conservé la disposition selon laquelle le traité établissant la Constitution a une durée illimitée. Mais un droit de retrait unilatéral est reconnu aux États membres.

Cet élément peut donner lieu à des chantages de la part d'États en désaccord avec une orientation de l'Union. Cela pourrait également servir dans des cas dramatiques où l'Union évoluerait dans une direction qui ne plairait pas aux États favorables au processus d'intégration. On peut imaginer une tendance des États à s'accrocher à leur souveraineté et à refuser des pas indispensables, par exemple une modification de la Constitution. Dans ce cas, un retrait pourrait éventuellement s'opérer afin de s'inscrire dans une démarche plus positive qui irait dans le sens de l'intégration. Nous espérons évidemment que ce genre de scénario dramatique ne se réalisera pas.

Une situation pareille se présente en ce qui concerne la règle de l'unanimité en matière de révision. Certains y voient une possibilité de blocage pour des États favorables au processus d'intégration. Ce raisonnement à courte vue ne peut durer longtemps. Pour les États favorables au processus d'intégration, la règle de l'unanimité est généralement perçue négativement. Toutefois, des éléments négatifs peuvent parfois comporter des aspects positifs.

Les conditions de vote à la majorité qualifiée ont été simplifiées par rapport au Traité de Nice mais compliquées par la conférence intergouvernementale par rapport à la Convention. Le Conseil reste et restera sans doute fragmenté dans de trop nombreuses formations, ce qui, malgré les efforts de coordination et compte tenu de l'incapacité de réformer, de façon substantielle, les règles de la présidence des conseils, pourrait maintenir les inconvénients de la situation actuelle où l'on assiste à des divergences d'orientation entre les conseils.

Ik heb gesproken over de flexibiliteitsclausule — artikel I-18 — die een snel en efficiënt optreden mogelijk moeten maken. Jammer genoeg moet daarover met eenparigheid van stemmen worden beslist. Op het eerste gezicht lijkt dat normaal, aangezien het gaat om een constitutioneel probleem, maar het plaatst de Unie in een ondergeschikte positie ten opzichte van een Staat.

Ik citeer met betrekking tot de eenparigheid van stemmen nog de fiscale harmonisatie, sommige sociale bepalingen en, *last but not least*, het GBVB.

Een ander negatief punt is het recht op uit�eding dat in de Grondwet is ingeschreven. In de preambule van het EGKS-verdrag lezen we «een voortaan gezamenlijke bestemming». In artikel 1 van het Verdrag betreffende de Europese Unie wordt dat een «steeds hechter verbond». In de preambule van de Europese Grondwet vinden we het begrip «een steeds hechter verenigd Europa» terug. Men behoudt ook de bepaling dat het verdrag voor onbeperkte tijd wordt gesloten, maar de lidstaten kunnen unilateraal beslissen om uit de Unie te treden.

Lidstaten die het met een bepaalde koers van de Unie niet eens zijn, zouden dat wel eens als chantagemiddel kunnen gebruiken. Die mogelijkheid zou ook kunnen worden aangewend als de Unie in bepaalde dramatische gevallen zou evolueren in een richting die indruist tegen het standpunt van lidstaten die het integratieproces steunen. Het is niet ondenkbeeldig dat bepaalde Staten zich vastklampen aan hun soevereiniteit en weigeren in te stemmen met noodzakelijke acties, bijvoorbeeld een Grondwetswijziging. In dat geval kan een uit�eding het integratieproces ten goede komen. We hopen natuurlijk dat dergelijke dramatische scenario's zich niet zullen afspelen.

Ongeveer hetzelfde kan worden gezegd van de unanimiteitsregel bij herzieningen. Sommigen zien daarin een blokkeringsmogelijkheid voor de Staten die het integratieproces steunen. Die kortzichtige redenering kan niet lang standhouden. De landen die het integratieproces steunen, reageren in het algemeen negatief op de unanimiteitsregel. Negatieve elementen kunnen nochtans ook positieve aspecten hebben.

De voorwaarden voor de stemmingen met gekwalificeerde meerderheid zullen eenvoudiger zijn dan in het verdrag van Nice, maar de intergouvernementele conferentie maakte ze omslachtiger ten opzichte van de Conventie. De Raad zal ondanks de coördinatie-inspanningen ongetwijfeld nog altijd te veel formaties hebben wegens de onmogelijkheid om de regels inzake het voorzitterschap van de raden op substantiële wijze te hervormen, waardoor de nadelen van de huidige situatie gehandhaafd blijven, namelijk te uiteenlopende oriëntaties tussen de verschillende raden.

En bref, la plupart des points mentionnés figurent déjà dans les traités actuels : toutes ces limitations, la révision à l'unanimité, l'unanimité toujours requise pour certaines décisions, etc. On note toutefois en plus des progrès incontestables et il s'agit d'un texte de compromis. Comment aurait-on pu imaginer, d'ailleurs, qu'il en fût autrement ? Comment espérer, surtout, que l'on puisse faire mieux à court terme en cas d'échec de tel ou tel référendum ?

## **2. Audition de M. Paul Rietjens, jurisconsulte de la Représentation permanente de la Belgique auprès de l'Union européenne**

Tout d'abord, il remercie le professeur Louis pour son exposé complet qui nous donne un aperçu clair des acquis du traité constitutionnel.

Il abordera un aspect qui a été moins expliqué à l'opinion publique durant les négociations et qui ne ressort pas clairement de l'exposé des motifs, à savoir le rôle que la représentation permanente a joué dans l'aboutissement de la Constitution, en particulier dans le toilettage du texte juridique de la Convention.

Il rappelle le cadre dans lequel s'est tenue la CIG. Tout a commencé avec la déclaration de Laeken sous la présidence belge. Elle se fondait sur trois grands défis : comment rapprocher l'Union du citoyen, comment préparer l'Union à l'élargissement et comment permettre un meilleur positionnement de l'Union dans un monde multipolaire. Pour répondre à ces questions, on a commencé par se demander comment rendre l'Union plus démocratique, transparente et efficiente.

Quatre grands groupes de questions ont été posées à Laeken. La Convention et plus tard la CIG y ont répondu sous la forme d'un nouveau traité.

Premièrement, comment améliorer la répartition et la définition des compétences de l'Union ? Cela concerne tant la meilleure application du principe de subsidiarité que le rôle des Etats membres, y compris de leurs régions. Le professeur Louis a répondu clairement à cette question.

Deuxièmement, comment simplifier les instruments de l'Union ? En comparaison avec les traités antérieurs, une distinction plus nette a été faite entre les mesures législatives et exécutives.

Troisièmement, comment rendre l'Union plus démocratique, plus transparente et plus efficace ? Cette

De meeste punten die werden aangehaald, staan al in de huidige verdragen : al die beperkingen, de herziening met eenparigheid van stemmen, de eenparigheid die voor bepaalde beslissingen nog altijd vereist is, enzovoort. We stellen echter ook een ontregensprekijke vooruitgang vast en het gaat om een compromistekst. Iets anders was niet mogelijk geweest. Hoe zou men op korte termijn beter kunnen doen, mocht het referendum hier of daar een verwerping opleveren ?

## **2. Hoorzitting met de heer Paul Rietjens, rechts-kundig adviseur van de permanente Vertegenwoordiging van België bij de Europese Unie**

Allereerst dankt hij professor Louis voor zijn volledige uiteenzetting, waardoor we een duidelijk totaalbeeld krijgen van de verworvenheden van het constitutioneel verdrag.

Hij zal een aspect aansnijden dat tijdens de onderhandelingen in de publieke opinie minder belicht werd en ook niet duidelijk uit de memorie van toelichting blijkt, namelijk de rol die de permanente vertegenwoordiging heeft gespeeld bij de totstandkoming van de grondwet, vooral bij de toilettage van de juridische tekst van de Conventie.

Hij brengt het kader in herinnering waarbinnen de IGC plaatsvond. Alles begon met de verklaring van Laken onder het Belgische voorzitterschap. Die ging uit van drie grote uitdagingen : hoe kan de Unie nader tot de burger worden gebracht, hoe kan de Unie worden klaargemaakt voor de uitbreiding en hoe kan de Unie beter worden gepositioneerd in een multipolaire wereld ? Bij de zoektocht naar een antwoord op die vragen werd uitgegaan van drie andere uitdagingen : hoe kan de Unie democratischer, transparanter en efficiënter worden gemaakt ?

Op grond daarvan werden in Laken vier grote groepen vragen gesteld waarop de Conventie en later de IGC in de vorm van een nieuw verdrag een antwoord hebben gegeven.

Ten eerste, hoe kan tot een betere verdeling en omschrijving van de bevoegdheden in de Unie worden gekomen ? Het betreft zowel de betere toepassing van het subsidiariteitsbeginsel als de rol van de lidstaten, inclusief hun regio's. Professor Louis heeft zijn antwoord daarop duidelijk toegelicht.

Ten tweede, hoe kunnen de instrumenten van de Unie worden vereenvoudigd ? Hierbij werd in vergelijking met de vroegere verdragen een duidelijker onderscheid gemaakt tussen wetgevende en uitvoerende maatregelen.

Ten derde, hoe kan de Unie democratischer, transparanter en efficiënter worden gemaakt ? Dit

question visait essentiellement la légitimité des institutions, le rôle des parlements nationaux dans la réalisation du droit européen et l'amélioration du mode de décision afin de répondre de façon plus adéquate aux attentes du citoyen.

Quatrièmement, comment rendre la Constitution plus lisible pour le citoyen, comment simplifier les traités, comment les ajuster, et peut-on accélérer la ratification et la procédure d'amendement? Les négociations n'ont pas totalement abouti sur ce plan mais des corrections ont été apportées.

Pour répondre à ces questions, on a utilisé une méthode révolutionnaire, à savoir la Convention. On a voulu ainsi déplacer le débat des coulisses du pouvoir vers un forum ouvert et transparent avec participation de parlementaires nationaux et européens. C'est surtout la contribution de ces deux groupes qui a conféré une plus grande légitimité et a garanti une réponse plus directe et concrète aux attentes des citoyens.

On peut supposer que la Convention a atteint son objectif. Bien que le résultat ne soit pas parfait, elle est parvenue à un compromis équilibré au plan politique.

Dans ce contexte, la CIG devait se fonder sur des éléments bénéficiant déjà d'une certaine légitimité et non plus, comme par le passé, sur des propositions émanant des États membres ou de la présidence. C'est pourquoi elle n'a pas opté pour un organe de négociation permanent et diplomatique. Lors du sommet européen de Thessalonique en juin 2003, il a été clairement décidé que la CIG travaillerait à un niveau politique, sous la direction des chefs d'État et de gouvernement assistés par les membres du Conseil des Affaires générales et naturellement par la Commission et le Parlement européen. Les chefs d'État et de gouvernement se sont réunis en marge de chaque Conseil européen et les ministres des Affaires étrangères, en marge de leur conseil des Affaires générales ou en assemblées spéciales. Un conclave a même été organisé. Toutes ces réunions portaient sur les dossiers politiques brûlants mais ont été préparées par un réseau de *focal points*. Ces personnes se trouvaient dans les capitales et ne se réunissaient qu'en cas de véritable nécessité et en vue de négocier des points bien définis avec un mandat spécifique.

Par ailleurs, la présidence a décidé que le texte de la Convention devait aussi faire l'objet d'une évaluation juridique, d'un toilettage juridique. D'où la création d'un organe de négociation diplomatique, quasiment permanent: le groupe d'experts juridiques, appelé familièrement groupe Piris, du nom de son président, le directeur général du service juridique du Conseil. Le groupe s'est penché tant sur le projet de Constitution

had vooral betrekking op de legitimiteit van de instellingen, de rol van de nationale parlementen bij de totstandkoming van Europees recht en de verbetering van de beslissingswijze om beter te beantwoorden aan de verwachtingen van de burger.

Ten vierde, hoe kan voor de geïnteresseerde burger tot een meer leesbare Grondwet worden gekomen, hoe kunnen de verdragen worden vereenvoudigd, hoe kunnen ze worden herschikt en kunnen er een vlottere ratificatie en een vlottere wijzigingsprocedure komen? De onderhandelingen op dit vlak hebben niet tot een volledig succes geleid, maar er werden wel verbeteringen aangebracht.

Voor de zoektocht naar het antwoord op die vragen werd een revolutionaire methode gebruikt, namelijk de Conventie. Daarbij wou men het debat verleggen van duistere kanselarijen en achterkamertjes van de macht naar een open en transparant forum met deelname van nationale en Europese parlementsleden. Vooral de inbreng van die twee groepen heeft het geheel een veel grotere legitimiteit gegeven en stond garant voor een hoge ambitie en voor een meer direct en concreet antwoord op de verwachtingen van de burger.

Er mag worden gesteld dat de Conventie in haar opzet is geslaagd. Ook al is het resultaat niet perfect, er werd een evenwichtig politiek compromis bereikt.

In die context moest de IGC dan ook vertrekken van iets wat al een zekere legitimiteit had, en niet zoals vroeger van voorstellen van lidstaten of het voorzitterschap. Daarom werd niet gekozen voor een permanent, diplomatiek onderhandelingsorgaan. Op de Europese Top van Thessaloniki in juni 2003 werd duidelijk beslist dat de IGC op een politiek niveau zou werken, onder de leiding van de staats- en regeringsleiders, bijgestaan door de leden van de Raad algemene Zaken en uiteraard met inbreng van de Commissie en het Europees Parlement. De Staatshoofden en regeringsleiders kwamen bijeen in de marge van elke Europese Raad en de ministers van Buitenlandse Zaken in de marge van hun Raad algemene Zaken of in bijzondere vergaderingen. Er is zelfs een conclaaf geweest. Al deze vergaderingen gingen over de grote politieke knelpunten, maar werden wel voorbereid door een netwerk van *focal points*. Deze mensen zaten in de hoofdsteden en kwamen enkel bijeen indien het echt nodig was en om rond welbepaalde zaken met een specifiek mandaat te onderhandelen.

Daarnaast besloot het voorzitterschap dat de tekst van de Conventie ook een juridische toetsing, een juridische schoonmaakbeurt moest krijgen. Daarvoor werd wel een bijna permanent ambtelijk, diplomatiek onderhandelingsorgaan opgericht: de groep van juridische experts, gemeenzaam de groep-Piris genoemd, naar zijn voorzitter, de directeur-generaal Juridische Zaken van de Raad. De groep heeft zich gebogen

que sur les protocoles, les traités d'adhésion et tous les autres textes de droit primaire. Il a apporté des améliorations purement juridiques et techniques mais aucune modification substantielle. Les intéressés ne pouvaient donc pas traiter du contenu mais uniquement fournir des précisions, combler des lacunes et veiller à une plus grande cohérence juridique et rédactionnelle entre les différentes parties de la Constitution. Ils ont par exemple défini le mode de décision à suivre par le Conseil européen — devenu une institution — lors de l'adoption d'un texte juridique contraignant. La Convention n'y avait pas pensé. Ainsi a-t-on défini qui peut faire des propositions en matière de législation. On pense exclusivement à la commission mais il existe beaucoup d'autres possibilités que la Convention avait négligées. Le groupe a également éliminé des imprécisions, comme dans l'article sur la composition du Conseil et celui sur la démocratie représentative. On avait oublié que les chefs d'État siégent également au conseil européen et l'ensemble de la terminologie a dû être adapté.

Le travail le plus fondamental du groupe consistait cependant à remodeler complètement la plupart des dispositions finales de la Convention, la partie IV. Le groupe a veillé à assurer une continuité juridique avec les traités antérieurs et à préserver les nombreux acquis législatifs et juridictionnels des cinq dernières années. Il a également contribué à simplifier des règles institutionnelles très complexes qui avaient été insérées dans la Constitution. Chaque fois qu'en raison d'un compromis politique, la composition d'un organe ou un mode de décision était reportée à une date ultérieure, cela était répercuté sur tous les articles de la Constitution. Naturellement, cela aboutissait à un ensemble confus et complexe.

Le groupe Piris a extrait toutes ces dispositions de la Constitution et les a rassemblées dans un protocole distinct contenant des dispositions transitoires. Il partait du point de vue que la Constitution devait rester valable pour les cinquante prochaines années, comme l'a toujours dit Giscard d'Estaing. Il ne semblait dès lors pas opportun d'y insérer des dispositions qui expireront déjà en 2009, 2014 ou à un autre moment.

Finalement il a aussi fallu ajouter toute une série de nouvelles dispositions transitoires sur des questions que la Convention n'avait pas envisagées : la succession juridique des institutions, organes et organismes actuels, la garantie de maintien des acquis communautaires et de poursuite des procédures en cours, etc. La Constitution abrogeant tous les traités antérieurs, y compris les traités d'adhésion et les traités modifiés, il s'est avéré nécessaire d'examiner quelles dispositions devaient être conservées et quels effets de droit maintenus. Ce sont précisément toutes ces dispositions qui devaient être rassemblées dans un protocole

zowel over het ontwerp van grondwet, als over de protocollen, toetredingsverdragen en alle andere teksten van primair recht. Hij bracht louter juridisch-technische verbeteringen aan, geen substantiële wijzigingen. Men mocht dus niet over de inhoud onderhandelen, maar enkel verduidelijkingen geven, lacunes opvullen en zorgen voor een grotere juridische en redactionele samenhang tussen de verschillende delen van de grondwet. Ze bepaalden bijvoorbeeld welke beslissingsmethode de Europese Raad, die nu een instelling is geworden, moet volgen bij het aannemen van een bindende rechtshandeling. De Conventie had daar niet aan gedacht. Zo is er nu ook vastgelegd wie er voorstellen inzake wetgeving kan doen. Iedereen denkt alleen maar aan de Commissie, maar er zijn nog heel wat andere mogelijkheden die de Conventie over het hoofd had gezien. De groep heeft ook onnauwkeurigheden verbeterd, zoals in het artikel over de samenstelling van de Raad en dat over de representatieve democratie. Men was gewoon vergeten dat de Staatshoofden ook in de Europese Raad zitten en de hele terminologie moest dus worden aangepast.

Het meest fundamentele werk van de groep bestond echter in de totale omwerking van het merendeel van de slotbepalingen van de Conventie, het deel IV. Hij zorgde voor een juridische continuïteit met de vroegere verdragen en het vrijwaren van het gigantisch geheel van legislatieve en jurisdicionele verworvenheden van de voorbije vijftig jaar. Hij droeg ook bij tot de vereenvoudiging van zeer complexe institutionele regelingen die in de grondwet waren ingebracht. Elke keer wanneer wegens het politiek compromis een bepaalde samenstelling van een orgaan of een bepaalde wijze van beslissing tot latere datum werd uitgesteld, had dat een invloed op alle artikelen van de grondwet. Dat gaf natuurlijk een zeer onoverzichtelijk en complex geheel.

De groep-Piris heeft al die bepalingen uit de grondwet gehaald en samengebracht in een apart protocol met overgangsbepalingen. Hij ging ervan uit dat de grondwet, zoals Giscard d'Estaing altijd heeft gezegd, de volgende vijftig jaar moet blijven gelden. Daarom vond men het niet opportuun om in de grondwet bepalingen op te nemen die al in 2009, 2014 of op een ander moment vervallen.

Ten slotte heeft men ook een hele reeks nieuwe overgangsbepalingen moeten toevoegen over zaken waar de Conventie niet aan had gedacht : de rechtsopvolging van de bestaande instellingen, van de bestaande organen en organismen, het garanderen dat het acquis communautaire en de lopende geschillenprocedures verder blijven bestaan, en zo meer. Ook het feit dat de grondwet alle voorgaande verdragen afschaft, inclusief de toetredingsverdragen en de gewijzigde verdragen, maakte het noodzakelijk dat zou worden onderzocht welke van al die bepalingen moesten worden bewaard en rechtsgevolgen moesten

distinct annexé à la Constitution. En effet, celle-ci n'est pas seulement la première partie et le texte proprement dit, 36 protocoles y sont encore annexés. Parmi eux on trouve par exemple aussi les protocoles avec les traités d'adhésion des États membres qui se sont joints aux six premiers membres, en quatre vagues, ainsi que le traité le plus récent relatif à l'adhésion d'Athènes. Rien que ce dernier compte déjà des milliers de pages qui seront encore d'application durant une longue période transitoire. Pour tous ces protocoles, il fallait trouver une formule juridique adéquate.

Le travail juridique des experts s'est révélé délicat. En effet, il a parfois été dit qu'ils ne pouvaient apporter que des corrections strictement juridiques, jamais substantielles. Cependant la plupart du temps la frontière entre le juridique et le substantiel n'est pas très claire. Par exemple, si dans un souci de simplification les experts avaient opté pour une harmonisation des concepts repris à la partie I et à la partie III, mais qu'ils avaient choisi une autre formulation, ils auraient dû utiliser la même terminologie partout. On touche parfois ainsi aux équilibres politiques atteints dans la Convention. À l'article I-3, un des objectifs de l'Union européenne est décrit comme tendant au « plein emploi ». Mais l'article III-205 ne parle que d'un « niveau d'emploi élevé ». Le groupe Piris a tenté d'harmoniser ces deux notions mais s'est très vite heurté aux mêmes oppositions que la Convention. C'est pourquoi les experts ont maintenu ces notions, conscients que sinon ils toucheraient à un compromis atteint durant la Convention.

Certains États membres ont cependant essayé d'utiliser une précision ou une correction juridique pour modifier des points substantiels. Dans la plupart des cas ils ont échoué, parfois ils ont réussi. Le Royaume-Uni voulait par exemple, dans la partie relative au judiciaire et à la politique intérieure, remplacer les mots « sécurité intérieure » par « sécurité nationale ». À cet effet des arguments soi-disant juridiques, issus du droit national, ont été invoqués mais en fait on touchait à des points fondamentaux. Il s'agissait en effet d'articles offrant aux États membres la possibilité de limiter la compétence de l'Union, voire la compétence juridique de la Cour européenne, pour des raisons inhérentes à leur droit public national et leur la sécurité intérieure nationale. C'est une exception connue, également admise en droit communautaire dérivé, mais si on remplace « sécurité intérieure » par « sécurité nationale », qui recouvre également la sécurité extérieure, on aboutit à une limitation beaucoup plus vaste des compétences de l'Union et de la juridiction de la Cour.

blijven behouden. Want precies al die bepalingen moesten worden samengebracht in een apart protocol dat aan de grondwet zou worden gehecht. De grondwet is namelijk niet alleen het eerste gedeelte en de eigenlijke tekst, aan de grondwet zijn nog 36 protocollen gehecht. Bij deze vinden we bijvoorbeeld ook de protocollen met de toetredingsverdragen van de lidstaten die zich in vier golven bij de eerste zes leden hebben gevoegd, tot en met het meest recente toetredingsverdrag van Athene. Dit laatste alleen al bevat duizenden bladzijden die nog gedurende een lange overgangsperiode van toepassing zullen zijn. Al die protocollen moesten juridisch worden opvangen.

Het werk van de juridische experts is zeer delicat geweest. Er wordt namelijk soms gezegd dat ze alleen strikt juridische en nooit substantiële aanpassingen mochten aanbrengen. Maar het is dikwijls helemaal niet duidelijk waar het juridische eindigt en waar het substantiële begint. Als de experts bijvoorbeeld vanuit het oogpunt van de vereenvoudiging zouden geopteerd hebben voor een harmonisering van dezelfde begrippen die in deel I en deel III voorkomen maar er op een andere manier worden geformuleerd, dan hadden ze overal dezelfde terminologie moeten gebruiken. Soms wordt daarmee aan politieke evenwichten geraakt die in de Conventie tot stand zijn gekomen. In artikel I-3 wordt een van de doelstellingen van de Europese Unie omschreven als het betrachten van « volledige werkgelegenheid ». Maar artikel III-205 over het werkgelegenheidsbeleid spreekt alleen van een « hoog werkgelegenheidsniveau ». De groep-Piris heeft getracht die twee begrippen te harmoniseren, maar stootte al heel snel op dezelfde tegenstellingen als de Conventie. De experts hebben de verschillende begrippen daarom behouden in het besef dat ze anders zouden raken aan een compromis dat tijdens de Conventie tot stand was gekomen.

Sommige lidstaten hebben evenwel getracht een juridische verduidelijking of verbetering aan te grijpen om substantiële zaken te veranderen. Meestal zijn ze daarin niet geslaagd, maar soms wel. Het Verenigd Koninkrijk wilde bijvoorbeeld in het deel over het justitieel en het binnenlands beleid de term « binnelandse veiligheid » vervangen door « nationale veiligheid ». Ze hadden daarvoor zogezegd juridische argumenten uit hun nationaal recht, maar in feite raakten ze aan fundamentele zaken. Het ging namelijk over artikelen die de lidstaten de mogelijkheid bieden om de bevoegdheid van de Unie of zelfs de rechtsbevoegdheid van het Europees Hof te beperken om redenen van hun openbare orde en interne veiligheid. Dat is een bekende uitzondering die ook in het afgeleide communautair recht al is aanvaard, maar als de « interne veiligheid » wordt vervangen door de « nationale veiligheid », wat ook de externe veiligheid omvat, dan komt men tot een vele ruimere beperking van de bevoegdheden van de Unie en van de rechtsmacht van het Hof.

Nous n'avons jamais vraiment su pourquoi le Royaume Uni voulait cela. Peut-être voulaient-ils avoir les mains libres dans la lutte contre le terrorisme et ne pas être liés par des réglementations sur le plan de l'échange de données entre services de sécurité et de renseignements.

La Belgique a également proposé des adaptations de la constitution. Elle a veillé à ce que certaines formulations soient adaptées afin d'éviter des problèmes juridiques pour notre structure d'Etat fédéral et pour la façon dont les Communautés et Régions sont associées à la mise en œuvre du droit européen. La Belgique a veillé à ce que la terminologie soit adaptée dans les deux protocoles traitant du rôle des parlements nationaux et du contrôle du principe de subsidiarité. Une série d'articles partant de la prémissé qu'un parlement ne peut être que monocaméral ou bicaméral devaient être adaptés pour qu'il apparaisse clairement de la terminologie que la Belgique est un cas unique dans l'Union européenne parce qu'elle n'a pas de véritable parlement national. Il y a un parlement fédéral bicaméral avec en outre des parlements de Communautés et de Régions. Sur le plan externe également, contrairement à beaucoup d'autres États fédéraux, les compétences exclusives attribuées aux Communautés et Régions ont pour conséquence que, selon les compétences exercées par l'Union, en Belgique c'est tantôt le parlement fédéral, tantôt les parlements des Régions et des Communautés qui interviennent en tant que parlement national. Il fallait donc veiller à ce que l'on ne s'en tienne pas à la logique d'un parlement soit monocaméral, soit bicaméral. Dans une réunion avec vingt-cinq juristes de pays comme l'Espagne, l'Allemagne, le Royaume Uni, il est difficile d'expliquer que la Belgique a un système multicaméral, où les chambres diffèrent encore selon l'exercice des compétences. La terminologie a été adaptée de manière telle que la Constitution européenne puisse être appliquée à notre propre système constitutionnel. Nous avons d'ailleurs veillé à ce que le terme «parlement national» soit remplacé par l'expression «système parlementaire national». À toutes fins utile la Belgique a aussi fait la déclaration unilatérale n° 49, laquelle indique clairement, à l'intention de nos partenaires, que nos parlements régionaux, qui interviennent sur certains plans en tant que parlement national, doivent être considérés comme des éléments du système parlementaire national belge. C'est un des exemples qui montrent que des précisions juridiques ont amélioré le contenu de la Constitution pour la Belgique.

M. le président estime que les deux exposés que nous venons d'entendre se complètent parfaitement. Le professeur Louis nous a rappelé les objectifs et les valeurs de l'Union et nous a parlé de son organisation à travers le traité.

We hebben nooit echt geweten waarom het Verenigd Koninkrijk dat wou. Misschien wilden ze de handen vrij hebben bij terrorismebestrijding en niet gebonden zijn door reglementeringen op het vlak van de uitwisseling van gegevens tussen veiligheids- en inlichtingendiensten.

België heeft ook aanpassingen aan de grondwet voorgesteld. Zo heeft het ervoor gezorgd dat bepaalde formuleringen werden aangepast om juridische problemen te voorkomen voor onze federale staatstructuur en voor de manier waarop gemeenschappen en gewesten worden betrokken bij het totstandkomen van het Europees recht. België heeft ervoor gezorgd dat de terminologie in de twee protocollen die handelen over de rol van de nationale parlementen en de controle op het subsidiariteitsbeginsel werd aangepast. Een aantal artikelen die uitgingen van de premissie dat er enkel een monocameraal nationaal parlement ofwel een bicameraal nationaal parlement kan zijn, moesten worden aangepast zodat uit de terminologie duidelijk blijkt dat België een unicum is in de Europese Unie omdat het geen echt nationaal parlement heeft. Er is een bicameraal federaal parlement, met daarnaast parlementen van de gemeenschappen en gewesten. De exclusieve bevoegdheden van de gemeenschappen en de gewesten, ook op extern vlak — in tegenstelling tot vele andere federale staten — hebben tot gevolg dat naargelang de bevoegdheden die de Unie uitoefent, in België nu eens het federaal parlement, dan weer de parlementen van de gemeenschappen en gewesten optreden als nationaal parlement. Er moet dus voor worden gezorgd dat niet werd vastgehouden aan de logica van hetzij een monocameraal, hetzij een bicameraal parlement. In een vergadering met vijftwintig juristen uit landen als Spanje, Duitsland, het Verenigd Koninkrijk is het moeilijk uit te leggen dat België een multicameraal stelsel heeft, waarbij de kamers nog verschillen naargelang de uitoefening van de bevoegdheden. De terminologie werd zo aangepast dat de Europese Grondwet kan worden toegepast op ons eigen constitutioneel systeem. We hebben er trouwens voor gezorgd dat de term nationaal parlement werd vervangen door de uitdrukking nationaal parlementair stelsel. Voor alle zekerheid heeft België ook nog de unilaterale verklaring nr. 49 afgelegd, waarbij ten behoeve van de partners nog eens duidelijk wordt gesteld dat onze regionale parlementen, die op sommige vlakken als nationaal parlement optreden, moeten worden gezien als componenten van het Belgisch nationaal parlementair stelsel. Dat is één van de voorbeelden waaruit blijkt dat door juridische preciseringen de inhoud van de grondwet werd verbeterd voor België.

De voorzitter vindt dat deze twee uiteenzettingen elkaar perfect aanvullen. Professor Louis herinnerde ons aan de doelstellingen en waarden van de Unie en gaf een toelichting bij de rol van zijn organisatie bij de totstandkoming van het Verdrag.

M. Rietjens nous a fourni des précisions sur le rôle de la représentation permanente et sur les discussions qui se sont déroulées au sein du groupe présidé par M. Jean-Claude Piris, directeur général du service juridique et jurisconsulte de la CIG, au sujet du toilettage du texte.

Il ne s'agissait pas seulement de problèmes de forme mais aussi d'importantes questions fondamentales.

M. Lionel Vandenbergh porte un grand intérêt au rôle des régions constitutionnelles au sein de l'Union. Il plaide pour l'unité dans la diversité. Vu l'attitude de certains Etats fort centralisés, par exemple l'Espagne à l'égard des Basques, il craint que l'autonomie des régions ne régresse. M. Rietjens approuve-t-il que le rôle des régions ne soit pas renforcé ?

Dans une déclaration unilatérale, la Belgique a indiqué la place de nos parlements régionaux et donc des entités fédérées. Mais dans quelle mesure l'Union européenne *devra-t-elle* tenir compte de cette déclaration unilatérale ?

Mme Olga Zrihen (PS) remercie les deux orateurs des informations qu'ils ont fournies. C'était un exercice difficile dans le temps imparti vu la complexité du traité constitutionnel. Ce texte fait évidemment l'objet de nombreuses études et analyses. Malgré toute la bonne volonté pour passer de la CIG à une Convention, force est de constater que le public n'a pas vraiment perçu la réduction du fossé démocratique entre l'Europe et la population, comme le prouvent les réactions et les discussions suscitées par la ratification de ce texte. En tant que parlementaire, il est difficile de démontrer les effets positifs du texte. Il lui semble qu'actuellement, les citoyens ne mesurent pas d'où on vient, que c'est un travail d'évolution qui n'a que cinquante ans. Dans le même temps, leurs attentes sont grandes. Ce texte qui semble être simplement la fusion de traités — en tout cas sur le volet économique, donc sur le volet des instruments — et qui permet d'ajouter la charte des droits fondamentaux ne semble pas satisfaire les citoyens.

Si l'on continue à présenter ce document comme étant essentiellement un acte technique, on n'y arrivera pas. Si l'on persiste à faire l'inventaire de tous les efforts faits pour passer de la CIG à une Convention et dont les gens ne mesurent pas l'importance, cela ne passera pas.

Quels sont les moyens, les outils que l'on peut se donner pour que près d'un demi-milliard de citoyens comprennent l'importance d'un texte pareil ? Malgré une assez bonne connaissance de ce texte, je n'arrive pas à trouver toutes les clés pour le faire.

De heer Rietjens gaf ons verduidelijking over de rol van de permanente vertegenwoordiging en over de discussies over de toilettage van de tekst in de groep onder leiding van de heer Jean-Claude Piris, directeur-generaal van de juridische dienst en rechtskundig adviseur van de IGC.

Het ging niet alleen om vormproblemen, maar ook om belangrijke fundamentele kwesties.

De heer Lionel Vandenbergh hecht veel belang aan de rol van de constitutionele regio's in de Unie. Hij pleit voor éénheid in de verscheidenheid. Gelet op de houding van bepaalde sterk centralistische staten, bijvoorbeeld van Spanje tegenover de Basken, dreigt hij echter dat de autonomie van de regio's zal worden teruggeschoefd. Is de heer Rietjens het ermee eens dat de rol van de regio's er niet versterkt uitkomt ?

België heeft in een unilaterale verklaring gewezen op de plaats van onze regionale parlementen, en dus van de deelstaten. In hoeverre zal de Europese Unie echter rekening — moeten — houden met die unilaterale verklaring ?

Mevrouw Olga Zrihen (PS) dankt de twee sprekers voor de informatie die ze hebben verstrekt. In zulke korte tijd was dat, gelet op het ingewikkelde karakter van het constitutionele verdrag, een moeilijke oefening. De tekst wordt nu grondig bestudeerd en ontleed. We kunnen niet anders dan vaststellen dat, ondanks de goede wil om van een IGC over te schakelen naar een Conventie, de publieke opinie niet heeft gemerkt dat de democratische afgrond tussen Europa en de bevolking verkleind is. Dat blijkt uit de reacties en discussies naar aanleiding van de ratificatie van de tekst. Het is als parlementslid moeilijk om de positieve effecten van de tekst aan te tonen. Zij heeft de indruk dat de burgers er zich geen rekenschap van geven welke weg we hebben afgelegd en niet beseffen dat de hele evolutie nauwelijks vijftig jaar heeft geduurde. Hun verwachtingen zijn echter hoog gespannen. De tekst, die een samensmelting lijkt van verdragen — in ieder geval wat het economische hoofdstuk, dus het hoofdstuk over de instrumenten betreft — en waaraan het Handvest van de Grondrechten kan worden toegevoegd, lijkt de burger niet tevreden te stellen.

Als men het document als een hoofdzakelijk technisch verdrag blijft voorstellen, komt men er niet. Het heeft geen zin alsmaar te hameren op de inspanningen die een overgang van de IGC naar een Conventie mogelijk hebben gemaakt. De mensen realiseren zich niet hoe belangrijk die inspanningen waren.

Met welke middelen of instrumenten kunnen we het bijna half miljard burgers overtuigen van het belang van deze tekst ? Ik ken de tekst vrij goed, maar ik vind het antwoord op deze vraag niet.

Après les questions de M. Vandenberghé sur le rôle des Régions et de Mme Olga Zrihen sur l'approche citoyenne de ce traité, le président désire poser à mon tour quelques questions sur le terme lui-même.

Selon M. Marc Verdussen, professeur de droit constitutionnel à l'UCL, « Une constitution est un ensemble de règles juridiques qui matérialisent la création d'un État comparable à un acte de naissance. Or, dans ce cas, il n'existe encore ni État européen ni peuple européen ». Il dit, en fait, que ce traité n'est pas une constitution. Quelle est votre opinion à ce sujet ?

Comme vous l'avez laissé entendre en parlant de compromis, on a l'impression que l'on a voulu satisfaire les susceptibilités des uns et des autres en utilisant à la fois les termes « traité » et « constitution ».

Sa question suivante porte sur les coopérations renforcées. La constitution européenne facilite le recours à ces coopérations, lesquelles permettent à un groupe d'États d'aller de l'avant grâce à l'assouplissement des règles relatives à leur mise en œuvre.

Depuis l'introduction de cette faculté à partir du Traité d'Amsterdam, les coopérations renforcées n'ont jamais été utilisées. Comment expliquez-vous cela ? Pensez-vous que les modifications apportées par la constitution dans ce domaine permettront aux États d'en faire dorénavant usage ?

L'orateur termine par deux questions concernant le ministre des Affaires étrangères. La constitution européenne prévoit la création d'un tel poste. Il s'agit d'une avancée tout à fait remarquable pour permettre à l'Union européenne de parler d'une même voix.

Au cours d'une mission aux États-Unis, au cours de laquelle nous nous sommes rendu compte que les États-Unis attendaient que l'Europe s'exprime de manière univoque. Ne pensez-vous pas qu'il existe un risque de conflit avec le président du Conseil européen, lequel est également compétent en matière de politique étrangère et de sécurité commune ? Dans le même ordre d'idées, ne faut-il pas craindre un rôle marginal de ce ministre des Affaires étrangères à défaut de consensus entre les États membres en cette matière ? Je renvoie à la guerre en Irak.

Par ailleurs, la constitution prévoit que c'est le futur ministre des Affaires étrangères de l'Union qui présidera le Conseil des Affaires étrangères. Pour les autres formations, il appartient au Conseil européen d'établir un système de rotation.

Pensez-vous que la présidence des autres formations sera exercée par le même État membre ? La

Na de vragen van de heer Vandenberghe over de rol van de regio's en die van mevrouw Olga Zrihen over de houding van de burger tegenover dit Verdrag wenst de voorzitter op zijn beurt enkele vragen te stellen over de term zelf.

Volgens de heer Marc Verdussen, professor grondwettelijk recht aan de UCL, is een grondwet een verzameling van juridische regels die de oprichting van een Staat vorm geven, vergelijkbaar met een geboorteakte. In dit geval bestaat er echter nog geen Europese Staat en ook geen Europese bevolking. In feite zegt hij dat dit verdrag geen grondwet is. Wat is uw mening daarover ?

U had het over een compromis. Dat wekt de indruk dat men rekening wilde houden met de gevoeligheden van iedereen door de termen « verdrag » en « grondwet » naast elkaar te gebruiken.

Zijn volgende vraag heeft betrekking op de nauwere samenwerking. De Europese Grondwet vereenvoudigt het beroep op die vorm van samenwerking, die een groep Staten de mogelijkheid biedt vooruitgang te boeken dankzij een versoepeling van de toepassingsregels.

Er werd echter nog nooit gebruik gemaakt van de mogelijkheid tot nauwere samenwerking die door het verdrag van Amsterdam werd ingevoerd. Hoe legt u dat uit ? Denkt u dat de wijzigingen die in de grondwet ingeschreven zijn, daarin verandering zullen brengen ?

Spreker eindigt met twee vragen over de minister van Buitenlandse Zaken. De Europese Grondwet voorziet in de instelling van dat ambt. De Europese Unie zal voortaan dus met één stem kunnen spreken.

We hebben tijdens een recent bezoek aan de Verenigde Staten kunnen vaststellen dat de Amerikanen van Europa een eenduidige houding verwachten. Vreest u niet dat er conflicten zullen ontstaan met de voorzitter van de Europese Raad die ook bevoegd is voor buitenlandse zaken en gemeenschappelijke veiligheid ? Zal de rol van die minister van Buitenlandse Zaken niet marginaal zijn als er tussen de lidstaten geen consensus kan worden bereikt ? Ik verwijf naar de oorlog in Irak.

De Grondwet bepaalt trouwens dat de toekomstige minister van Buitenlandse Zaken van de Unie de Raad Externe Betrekkingen zal voorzitten. Voor de andere formaties moet de Europese Raad een rotatiesysteem uitwerken.

Denkt u dat het voorzitterschap van de andere formaties door dezelfde lidstaat zal worden bekleed ?

réponse à cette question n'apparaît pas à la lecture du traité.

M Rietjens répond que le rôle des régions sera toujours un sujet délicat dans une union basée sur les États membres. Certains États membres très centralisés sont confrontés à des manifestations de recherche d'une autonomie accrue mais ne se sont pas engagés aussi loin que la Belgique. Ils craignent toujours des problèmes internes si la Constitution européenne était trop souple sur ce plan. Il ne faut pas ignorer ces réactions entre autres de l'Espagne et de l'Allemagne.

L'article I-5 des principes de base dispose que l'Union européenne doit tenir compte de l'identité nationale des États membres figurant dans les structures politiques et constitutionnelles de base, notamment celle de l'autonomie régionale et locale. Sur la base de cet article, nous avons plaidé en faveur de l'adaptation du protocole sur la subsidiarité et les parlements nationaux.

Le texte dispose en outre que dans l'exercice de leur compétence de contrôle de la subsidiarité, les parlements nationaux doivent également consulter leurs parlements régionaux. La Belgique considère que cette disposition est sans objet vu qu'en Belgique les parlements régionaux, dans l'exercice de leurs compétences exclusives en matière de droit européen, interviennent en tant qu'organes équivalents du système parlementaire national.

L'article s'applique bien à tous les autres États membres. L'article 6 du protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité indique clairement que tout parlement national ou toute chambre de ces parlements peut, dans un certain délai, adresser un avis motivé exposant les raisons pour lesquelles il estime que le projet en cause n'est pas conforme au principe de subsidiarité. « Il appartient à chaque parlement national ou à chaque chambre d'un parlement national de consulter, le cas échéant, les parlements régionaux possédant des pouvoirs législatifs. » Ceci est un élément important pour les autres États fédéraux ou les États ayant une forme d'autonomie régionale.

La Belgique va encore plus loin dans ce raisonnement. Nous estimons en effet que les articles relatifs au système parlementaire national doivent également s'appliquer aux parlements régionaux. Ces parlements régionaux, que nous préférons appeler parlements des entités fédérées, sont, selon la répartition constitutionnelle des compétences, des composantes de notre système parlementaire national.

Les articles relatifs au Comité des régions sont aussi renforcés dans le texte, de sorte que ce Comité a maintenant aussi une possibilité de recours lorsque ses compétences ne sont pas respectées.

Het antwoord op die vraag kan moeilijk worden afgeleid uit de tekst van het verdrag.

De heer Rietjens antwoordt dat de rol van de regio's altijd een heikel thema zal blijven in een unie die eigenlijk gebaseerd is op de lidstaten. Sommige lidstaten die zeer centralistisch zijn ingericht, worden geconfronteerd met bepaalde uitingen van een streven naar meer autonomie, maar zijn daarop niet zo ver ingegaan als België. Zij zijn nog steeds bevreesd voor interne problemen, mocht de Europese Grondwet op dat vlak te soepel zijn. Die reflexen van onder meer Spanje en Duitsland kunnen niet worden ontkend.

Artikel I-5 van de basisbeginselen bepaalt dat de Europese Unie rekening moet houden met de nationale identiteit van de lidstaten, die besloten ligt in de politieke en constitutionele basisstructuren, waaronder die voor regionaal en lokaal zelfbestuur. Op grond van dit artikel hebben wij overigens gepleit voor de aanpassing van het Protocol betreffende de subsidiariteit en de nationale parlementen.

De tekst bepaalt verder dat de nationale parlementen bij de uitoefening van hun controlebevoegdheid op de subsidiariteit, ook hun regionale parlementen moeten raadplegen. België beschouwt die bepaling als een bepaling zonder voorwerp, aangezien in België de regionale parlementen bij de uitoefening van hun exclusieve bevoegdheden inzake Europees recht optreden als evenwaardige componenten van het nationaal parlementair stelsel.

Voor al die andere lidstaten geldt het artikel wel. In artikel 6 van het protocol over de beginseisen van subsidiariteit en evenredigheid staat duidelijk dat ieder nationaal parlement en iedere kamer van die parlementen binnen een bepaalde termijn een gemotiveerd advies kan toezienden, waarin wordt uiteengezet waarom het betrokken ontwerp van Europese wetgeving niet strookt met het subsidiariteitsbeginsel. Verder bepaalt dit artikel: « Ieder nationaal parlement of iedere kamer van een nationaal parlement raadpleegt, in voorkomend geval, de regionale parlementen met wetgevingsbevoegdheid. » Dit is een belangrijk element voor de andere federale staten of staten met een vorm van regionale autonomie.

België gaat nog verder in die redenering. Wij zijn namelijk van oordeel dat ook de artikelen die betrekking hebben op het nationaal parlementair stelsel van toepassing moeten zijn op de regionale parlementen. Die regionale parlementen — wij noemen ze liever de deelparlementen — zijn, naar gelang van de constitutionele bevoegdhedenverdeling, componenten van ons nationaal parlementair stelsel.

In de tekst worden ook de artikelen met betrekking tot het Comité van de regio's verstevigd, zodat het Comité nu ook een verhaalmogelijkheid heeft wanneer zijn bevoegdheden niet worden gerespecteerd.

Chaque modification de traité offre des possibilités d'amélioration. Dans le Traité de Maastricht, nous pouvions formuler la composition du conseil des ministre de matière telle qu'un ministre régional puisse aussi y siéger. Nous avons d'ailleurs à nouveau appliqué scrupuleusement ce principe pour améliorer la formulation relative à la composition du Conseil des ministres et la mettre davantage en phase avec la formulation actuelle de l'article 203. « Un représentant ministériel » ne doit donc pas nécessairement être un ministre national. Un ministre fédéral ou régional peut aussi siéger dans ce conseil.

Il est clair que beaucoup reste à faire sur ce plan, mais nous avons cependant déjà enregistré un petit progrès. Notre système est entièrement reconnu dans le projet de constitution. C'est d'ailleurs déjà le cas de façon informelle. Ne sachant pas exactement ce qu'elle doit faire, la Commission envoie déjà tous les projets d'initiatives législatives à tous les parlements belges. Nous en ferons toutefois une obligation constitutionnelle, bien que des contacts soient encore nécessaires entre les autorités belges et les institutions, mais cela ne posera plus de problème dès que la constitution sera d'application.

Il faut répondre par la négative à la question de savoir si cette déclaration unilatérale peut être contraignante. Il s'agit d'une déclaration unilatérale. On ne peut pas oublier que cette déclaration n'a pas suscité de contre-déclarations, ce qui nous guettait à l'origine. Nous avons discuté du texte de notre déclaration avec des pays comme l'Espagne, la Grande Bretagne et l'Allemagne. Nous voulions avoir la certitude qu'il reflétait bien notre système constitutionnel mais nous devions en même temps éviter que les pays où le système constitutionnel national va moins loin que le nôtre ressentent celui-ci comme une provocation. Il n'y eut donc pas de contre-déclarations, ce qui équivaut en fait à une approbation tacite des autres États membres.

Nous avons également consulté les institutions elles-mêmes, tant la Commission que le Conseil, sur le contenu exact de la déclaration 49, laquelle est établie avec l'approbation des services judiciaires compétents. Il y a donc une bonne volonté à reconnaître cette spécificité de la Belgique au sein de l'Union européenne sur ce plan, ce qui est entièrement conforme au principe de l'article I-5.

M. Jean-Victor Louis signale qu'on a répondu de manière exhaustive à la question des régions et à la valeur d'une déclaration unilatérale lorsqu'elle correspond à un principe de valeurs constitutionnelles, reconnu par ailleurs à l'article I-5.

Les questions de Mme Zrihen sur la manière de mobiliser la démocratie, de convaincre l'opinion publique que la Constitution est un plus et les

Elke verdragswijziging biedt mogelijkheden op verbeteringen. Bij het Verdrag van Maastricht konden we de samenstelling van de raad van ministers zodanig formuleren dat ook een regionaal minister erin kan zetelen. Dat beginsel hebben we trouwens opnieuw bijzonder scrupuleus toegepast om de formulering inzake de samenstelling van de raad van ministers te verbeteren en meer in lijn te brengen met de huidige formulering van artikel 203. « Een ministeriële vertegenwoordiger » hoeft dus niet noodzakelijk een nationale minister te zijn. Ook een federale of regionale minister kan in die raad zetelen.

Het spreekt voor zich dat er op dat vlak nog heel wat werk aan de winkel is, maar toch hebben we al een kleine vooruitgang geboekt. Ons systeem wordt in het ontwerp van grondwet volledig erkend. Dat is trouwens informeel al het geval. Omdat de Commissie niet goed weet wat ze moet doen, stuurt ze alle ontwerpen van wetgevende initiatieven nu reeds naar alle Belgische parlementen. Wij zullen daarvan echter een grondwettelijke verplichting maken, hoewel er nog communicatie nodig is tussen de Belgische overheid en de instellingen, maar dat zal geen probleem zijn eens de grondwet van toepassing zal zijn.

Op de vraag of die unilaterale verklaring kan worden afgedwongen, moet negatief worden geantwoord. Het gaat nu eenmaal om een unilaterale verklaring. Toch mogen we niet vergeten dat die verklaring geen tegenverklaringen heeft uitgelokt, hoewel dat in het begin boven ons hoofd hing. Over de tekst van onze verklaring hebben we onderhandeld met landen zoals Spanje, Groot-Brittannië en Duitsland. We wilden er zeker van zijn dat de tekst een goede afspiegeling was van ons constitutioneel systeem, maar moesten tegelijkertijd voorkomen dat de landen waarin het nationale constitutionele systeem minder ver gaat dan het Belgische, deze als provocatief zouden ervaren. Er kwamen dus geen tegenverklaringen, wat eigenlijk neerkomt op een stilzwijgende instemming van de andere lidstaten.

We hebben ook de instellingen zelf, zowel de Commissie als de Raad, geconsulteerd over de precieze inhoud van de verklaring 49, die is opgesteld met instemming van de bevoegde juridische diensten. Er is dus een goodwill gecreëerd om die specificiteit van België in de Europese Unie op dat vlak te erkennen, wat volkomen in overeenstemming is met de beginsel van het artikel I-5.

De heer Jean-Victor Louis wijst erop dat er uitvoerig geantwoord is op de vraag over de regio's en de waarde van een unilaterale verklaring wanneer ze overeenstemt met een constitutioneel waardenprincipe, erkend in artikel I-5.

De vragen van mevrouw Zrihen over de manier waarop we de democratie moeten versterken en de publieke opinie moeten overtuigen van de pluspunten

questions sur les attentes de la population font plus appel au militant européen qu'au professeur de droit.

Toutes les constitutions sont complexes et ont tendance à le devenir de plus en plus, notamment dans les États composés.

Notre pays en constitue un bon exemple : à partir du moment où l'on abandonne la simplification unitaire d'un État et où l'on introduit un catalogue de droits plus important, la Constitution tend à s'agrandir et à se complexifier, étant donné que le texte d'une Constitution doit toujours réunir un consensus destiné à durer un certain temps.

Vous aurez remarqué qu'en Espagne, un pays qui a organisé un référendum, la campagne a porté sur la participation de l'Espagne à l'Europe et les apports de l'Europe, bien plus que sur le texte de la Constitution. Sans doute cela est-il regrettable mais c'est une façon de faire comprendre que cette Constitution est un pas de plus dans une construction que l'on souhaite voir se poursuivre. On peut difficilement imaginer ce qui se passerait si jamais la Constitution n'entrant pas en vigueur mais il y a beaucoup à parier que cela serait interprété par les citoyens de nombreux pays comme un échec de l'Europe.

Comment présenter la Constitution à l'opinion publique ? La première partie du texte peut être considérée comme mobilisatrice, car pour la première fois, on voit affirmer, de façon relativement claire, des valeurs, des objectifs. La deuxième partie porte sur la Charte des droits fondamentaux. Des progrès intéressants ont quand même été réalisés. Le domaine de l'action extérieure de l'Union n'est sans doute pas particulièrement mobilisateur pour l'opinion publique, même s'il est extrêmement important pour l'Europe d'affirmer sa personnalité dans les relations extérieures, dans ce monde très dominé par une superpuissance. À cet égard, on peut sans doute constater que les objectifs, qui sont remarquablement décrits, ne sont pas toujours suivis par les dispositions de procédure qui permettraient de les accomplir.

Ce texte n'est pas très facile d'accès mais de nombreux citoyens ne connaissent pas bien la Constitution de leur pays; ils se déterminent en fonction de grandes idées.

La question qui se pose ici est de savoir si l'on souhaite une Union qui s'élargit sans limites et devient finalement une organisation internationale sans effectivité véritable dans l'expression de ses pouvoirs, ou un ensemble qui garde une certaine cohérence et qui réalise les objectifs des pères fondateurs.

Il en vient aux questions, complexes et importantes, posées par le président de la commission. Est-ce un traité ou une constitution ? Il s'agit d'un traité qui

van de Grondwet en de vragen over de verwachtingen van de bevolking kunnen beter beantwoord worden door een Europees militant dan door een professor in de rechten.

Alle grondwetten zijn ingewikkeld en worden almaar ingewikkelder, zeker in samengestelde Staten.

Ons land is daarvan een goed voorbeeld : wanneer men afstapt van de eenvoudige unitaire structuur van een Staat en een belangrijker lijst van rechten invoert, wordt de Grondwet uitgebreider en ingewikkelder. Over de tekst van een Grondwet moet immers altijd een consensus groeien die een bepaalde tijd moet meegaan.

U hebt opgemerkt dat de campagne voor het referendum in Spanje meer ging over de deelname van Spanje aan Europa en de inbreng van Europa dan over de tekst van de Grondwet zelf. Dat is misschien jammer, maar het is ook een manier om duidelijk te maken dat de Grondwet een volgende stap is in de constructie die we voor ogen hebben. We kunnen ons moeilijk inbeelden wat er zou gebeuren als de Grondwet niet in werking zou treden, maar we kunnen er bijna zeker van zijn dat de burgers van vele lidstaten dit zouden interpreteren als een mislukking van Europa.

Hoe moeten we de grondwet voorstellen aan de publieke opinie ? Het eerste deel van de tekst kan als mobiliserend worden beschouwd, want daarin worden voor de eerste keer klaar en duidelijk waarden en doelstellingen bevestigd. Het tweede deel heeft betrekking op het Handvest van de Grondrechten. Op dat gebied is er vooruitgang geboekt. Het externe optreden van de Unie is ongetwijfeld weinig mobiliserend voor de publieke opinie, ook al is het voor Europa van het grootste belang om zijn persoonlijkheid naar buiten te brengen in de internationale betrekkingen, in onze wereld die door één supermacht wordt beheerst. In dat opzicht worden de doelstellingen, die op een opmerkelijke wijze omschreven zijn, niet altijd gevuld door de procedurebepalingen om ze te realiseren.

De tekst is niet erg toegankelijk, maar weinig burgers kennen hun eigen Grondwet goed. Hun mening wordt gevormd door grote ideeën.

De hamvraag is of we een Unie willen die zich onbeperkt uitbreidt en zich omvormt tot een internationale organisatie die op het gebied van machtsuitoefening niet echt efficiënt meer is, dan wel of we streeft naar een geheel met een zekere samenhang dat de doelstellingen van de stichters kan realiseren.

Hij komt thans tot de complexe en belangrijke vragen van de commissievoorzitter. Is het een verdrag of een grondwet ? Het is een verdrag tot opstelling van

établit une constitution. On a parlé d'oxymoron à cet égard. Une bonne part de la doctrine admet qu'un État, une entité politique n'est pas nécessaire pour disposer d'une constitution. Ceux qui soutiennent encore le contraire font plutôt partie d'une certaine minorité. Ceux qui affirment qu'il faut un peuple sont sans doute plus nombreux. C'est le fameux argument du *demos* : sans celui-ci, pas de constitution. À cet égard, la réponse est peut-être moins facile mais toute la question est de savoir si on voit se créer un espace public européen avec des partis politiques européens et une opinion publique européenne. En posant ainsi la question, on en vient à constater que l'on tend vers une telle situation mais qu'il n'existe pas encore une opinion publique véritablement européenne dotée d'un sentiment d'appartenance à l'Europe. Celui-ci progresse de manière générale mais ne se concrétise pas toujours dans des cas spécifiques et particuliers, notamment lors des élections européennes. On connaît les taux d'abstention lors de celles-ci. Peut-on faire une constitution sans peuple ? Elle peut aider à créer ce sentiment d'appropriation de la part du citoyen. Mais on progresse dans la mesure où cette constitution contient des valeurs et des objectifs. De plus, lorsqu'il s'agit de l'organisation des pouvoirs, elle est quand même plus ouverte et plus transparente que les traités actuels. Il ne s'agit pas d'un processus qui introduit un changement qualitatif, mais d'une nouvelle étape d'un processus qui risquerait de s'interrompre ou de se diluer.

La Cour de Justice, bien avant la constitution, a qualifié les traités de charte constitutionnelle d'une communauté d'États. En effet, nous trouvions déjà dans les traités des objectifs et des institutions ainsi que des droits fondamentaux dans la jurisprudence. Tous ces éléments constitutionnels sont encore plus présents dans la constitution. En fait, ce traité est adopté selon la procédure de révision des traités ordinaires. Telle a été la décision du Conseil européen de Laeken. On ne voit pas très bien comment on pouvait aboutir à une constitution en se basant sur les dispositions du traité applicables à sa révision. Tout cela a donc débouché sur un traité. Ce sentiment a d'ailleurs été confirmé par le Conseil constitutionnel français et la Cour constitutionnelle espagnole, les deux organes constitutionnels qui ont eu l'occasion de se pencher sur le projet de loi d'approbation du traité établissant la constitution. Il s'agit donc d'un traité dans sa forme, ses modalités d'adoption et ses modalités de révision mais le contenu est proprement constitutionnel.

Les coopérations renforcées n'ont jamais été utilisées. Elles sont prévues dans le traité d'Amsterdam qui est entré en vigueur en 1999. Les conditions, prévues par ce traité, de recours aux coopérations renforcées étaient extrêmement strictes.

een grondwet. In dat verband kunnen we spreken van een oxymoron. Volgens een groot deel van de rechtsleer is er geen Staat, geen politieke eenheid nodig om over een grondwet te kunnen beschikken. Degenen die de tegengestelde opvatting aanhangen, vormen een minderheid. De verdedigers van het standpunt dat er een volk nodig is, zijn ongetwijfeld talrijker. Dit is het bekende argument van de *demos* : zonder *demos* geen grondwet. In dat opzicht is het antwoord misschien niet zo gemakkelijk, maar het gaat erom of we een Europese ruimte creëren met Europese politieke partijen en een Europese publieke opinie. Als de vraag op die manier wordt gesteld, merken we dat we in die richting evolueren, maar dat we nog niet van een echte Europese publieke opinie kunnen spreken die gebaseerd is op een gevoel van Europees burgerschap. In het algemeen is er vooruitgang waar te nemen, maar dat is uit de praktijk niet altijd op te maken, in het bijzonder bij de Europese verkiezingen, waar de opkomst laag is. Kan er zonder volk een grondwet worden opgesteld ? Het kan voor de burger bijdragen tot het gevoel van «erbij horen». Er is vooruitgang in die zin dat de grondwet waarden en doelstellingen bevat. Wat de organisatie van de bevoegdheden betreft, is er zelfs meer openheid en transparantie dan in de huidige verdragen. Het gaat niet om een kwalitatieve verandering, maar om een nieuwe stap in een proces dat gevaren zou kunnen lopen te worden onderbroken of te verslappen.

Het Hof van Justitie heeft lang vóór de grondwet de verdragen het grondwettelijk handvest van een gemeenschap van Staten genoemd. De verdragen maakten reeds gewag van doelstellingen en instellingen, en van de fundamentele rechten in de rechtspraak. Al die constitutionele elementen zijn in de grondwet nog duidelijker aanwezig. Dit verdrag wordt aangenomen volgens de procedure tot herziening van de gewone verdragen. Dat was de beslissing van de Europese Raad van Laken. Het is niet erg duidelijk hoe er een grondwet tot stand kan komen als men zich baseert op de bepalingen van het verdrag die betrekking hebben op de herziening van de grondwet. Uiteindelijk is het dus een verdrag geworden. Die werkwijze werd gesteund door de Franse Constitutionele Raad en het Spaanse Grondwettelijk Hof, de twee constitutionele instellingen die zich hebben gebogen over het wetsontwerp tot goedkeuring van het verdrag tot vaststelling van een grondwet voor Europa. Wat de vorm, de goedkeuring en de voorwaarden tot herziening betreft, gaat het dus om een verdrag, maar de inhoud is constitutioneel.

Het instrument van de nauwere samenwerking is nooit gebruikt. Het is opgenomen in het verdrag van Amsterdam, dat in 1999 van kracht is geworden. Dat verdrag voorzag in strikte voorwaarden voor de toepassing van het principe van de nauwere samenwerking.

Savoir exactement quels auraient été les cas où ces procédures auraient pu être utilisées mériterait une étude de science politique approfondie. Puis il y eut le traité de Nice et le début de la négociation de la Constitution. Finalement l'instrument est nouveau, il a été quelque peu assoupli, quoique insuffisamment pour certains. Mais lorsqu'on lit les dispositions sur les coopérations renforcées, il faut se dire que ces dispositions constitutionnelles doivent être interprétées en vue de leur donner un effet utile. Une interprétation stricte des limites des coopérations renforcées pourrait aboutir à les vider de leur contenu. Le fait que l'on ne puisse pas porter atteinte au marché intérieur, qu'il ne puisse pas y avoir de distorsion de concurrence, toutes ces réserves, si elles sont interprétées littéralement, pourraient en effet vider les coopérations de leur contenu. Or ce n'est pas cela qui a été voulu : les coopérations sont prévues dans le traité.

On peut imaginer que la Cour de justice, saisie de la légalité d'une coopération renforcée, aurait une interprétation basée sur l'effet utile.

Il y a bien sûr un danger inhérent à ces coopérations renforcées : les domaines variant, les États participants ne sont pas les mêmes pour toutes les coopérations. On risque d'arriver à une Europe « à la carte ». Pour certains, comme John Major, c'est une bonne chose. Mais c'est surtout un danger.

La Constitution prévoit qu'il faut réunir un tiers des États membres pour conclure une coopération renforcée. C'est à dire neuf États dans une Union à 25. C'est à la fois beaucoup et peu.

La question se pose aussi de savoir s'il est possible de mettre en œuvre des coopérations renforcées hors traité. C'est possible dans les domaines qui ne sont pas de la compétence exclusive de l'Union — c'est d'ailleurs le cas aussi pour les coopérations renforcées dans le traité — mais il faut aussi qu'elles ne portent pas atteinte à l'exercice de ses compétences par l'Union. Le devoir de loyauté s'impose aux États au-delà du respect du principe de primauté, lequel consiste en l'interdiction de contradictions normatives. Le principe de loyauté va plus loin : il interdit de rendre plus difficile l'exercice de la compétence par l'Union.

Dans ce cadre-là et dans la mesure où le traité ne règle pas cette question de manière exhaustive, on peut imaginer des coopérations hors traité comme cela a été fait pour les accords de Schengen. Il n'y avait alors pas de bases juridiques dans les traités pour cette coopération policière.

La coopération hors traité est un instrument délicat à manier et qui doit être une arme de dernier ressort. Mais cela risque d'être, dans une communauté élargie,

Er zou een grondige politieke studie moeten worden gemaakt van de gevallen waarin die procedures hadden kunnen worden toegepast. Het verdrag van Nice was de aanzet tot de onderhandelingen over de Grondwet. Uiteindelijk gaat het om een nieuw instrument dat enigszins, maar volgens sommigen in onvoldoende mate, werd versoepeld. De constitutionele bepalingen over de nauwere samenwerking moeten worden geïnterpreteerd om ze te kunnen toepassen. Een enige interpretatie van de grenzen van de nauwere samenwerking kunnen leiden tot de uitholling van het principe. Het verbod op het in gevaar brengen van de interne markt en het verbod op concurrentievervalsing zijn voorbeelden van beperkingen die, als ze te letterlijk worden geïnterpreteerd, tot gevolg kunnen hebben dat de samenwerking haar inhoud verliest. Dat was niet de bedoeling : het verdrag voorziet in het instrument van de samenwerking.

Het Hof van Justitie kan zich bij het beoordelen van de wettigheid van een nauwere samenwerking baseren op de doelmatigheid.

De nauwere samenwerking houdt natuurlijk ook een gevaar in : bij verschillende kwesties wisselen ook de Staten die zich in het samenwerkingsverband verenigen. Op die manier zou men tot een Europa « à la carte » kunnen komen. Voor sommigen, zoals John Major, is dat een goede zaak, maar het is in de eerste plaats een gevaar.

De Grondwet bepaalt dat voor het aangaan van een nauwere samenwerking minstens een derde van de lidstaten vereist is. In een Unie met 25 lidstaten zijn dat er negen. Dat is tegelijkertijd veel en weinig.

Tevens rijst de vraag of een nauwere samenwerking buiten het verdrag mogelijk is. Ze is mogelijk in de domeinen die niet tot de exclusieve bevoegdheid van de Unie behoren — dat geldt overigens ook voor de nauwere samenwerking binnen het verdrag — maar ze mag de uitoefening van de bevoegdheden door de Unie niet in de weg staan. De loyaalteitsplicht gaat boven de eerbiediging van het primauteitsprincipe, dat normatieve tegenstrijdigheden verbiedt. Het loyaalteitsprincipe gaat verder : het verbiedt het bemoeilijken van de uitoefening van de bevoegdheden door de Unie.

In dat kader en gelet op het feit dat het verdrag deze kwestie niet ten gronde regelt, is nauwere samenwerking denkbaar zoals het geval was voor de akkoorden van Schengen. Er bestond geen juridische basis voor de verdragen inzake politiesamenwerking.

Samenwerking buiten het verdrag is een delicate instrument dat uitsluitend als laatste redmiddel kan worden gebruikt. In een uitgebreide Unie zou het

un instrument de légitime défense pour les États qui veulent progresser.

Quant aux conflits possibles entre le rôle du ministre des Affaires étrangères et celui du président du Conseil européen, nous sommes dans l'inconnu. Selon le projet de traité, nous avons une affirmation des compétences du président du Conseil européen en matière de politique étrangère qui dit : « Le président du Conseil européen assure à son niveau et en sa qualité la représentation extérieure de l'Union pour les matières relevant de la politique étrangère et de sécurité commune sans préjudice des attributions du ministre des Affaires étrangères de l'Union. »

Cette disposition est loin d'être claire. Les termes «sans préjudice» contredisent généralement ce qui précède ou ce qui suit.

Toute personne de bonne foi admettra que l'idée est que le ministre des Affaires étrangères soit le représentant extérieur de l'Union. Certains se sont préoccupés de savoir ce que le président du Conseil ferait entre les sessions trimestrielles du Conseil européen. Il a été proposé qu'il effectue des visites à l'étranger et qu'il solennise la signature d'accords. Le reste serait de la compétence du ministre des Affaires étrangères, lequel prépare d'ailleurs très activement sa nouvelle fonction. M. Solana s'affirme donc en tant que représentant et acteur de la politique extérieure.

L'orateur en vient à la présidence par le même État membre. Durant les 18 mois où trois États exercent la présidence, l'exerceront-ils de manière successive ou conjointe ? Les trois États se répartiront-ils les conseils pendant une période de six mois ? La déclaration n° 4 — sujette à interprétation — nous dit que « chaque membre du groupe assure à tour de rôle pour une période de six mois la présidence de toutes les formations du Conseil à l'exception de la formation des Affaires étrangères. Les autres membres du groupe assistent la présidence dans toutes ses responsabilités sur la base d'un programme commun », ce qui est différent par rapport à la situation actuelle puisqu'il faudra un programme commun aux trois présidences.

« Les membres du groupe peuvent convenir entre eux d'autres arrangements ». On peut donc imaginer qu'un Conseil soit présidé par un État et un autre Conseil, par un autre État. Il y aurait donc des présidences conjointes pendant six mois à condition qu'ils conviennent d'autres arrangements. En l'absence

evenwel een middel tot wettige zelfverdediging kunnen worden voor de Staten die hun opvattingen ingang willen doen vinden.

We weten niets over mogelijke botsingen tussen de rol van de minister van Buitenlandse Zaken en die van de voorzitter van de Europese Raad. In het ontwerp van verdrag worden de bevoegdheden van de voorzitter van de Europese Raad inzake buitenlandse politiek als volgt vastgelegd : « De voorzitter van de Europese Raad zorgt op zijn niveau en in zijn hoedanigheid voor de externe vertegenwoordiging van de Unie in aangelegenheden die onder het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid vallen, onverminderd de aan de minister van Buitenlandse Zaken van de Unie toegedeelde bevoegdheden. »

Die bepaling is verre van duidelijk. De term «onverminderd» drukt meestal een tegenstelling uit met wat volgt of voorafgaat.

In elk geval is iedereen die te goeder trouw is, het er ongetwijfeld mee eens dat de minister van Buitenlandse Zaken de externe vertegenwoordiger van de Unie is. Sommigen vragen zich af wat de voorzitter van de Unie zou doen tussen de driemaandelijkse vergaderingen van de Europese Raad in. Er werd voorgesteld dat hij bezoeken zou afleggen in het buitenland en dat hij een plechtig karakter zou verlenen aan de ondertekening van akkoorden. De rest zou tot de bevoegdheid van de minister van Buitenlandse Zaken behoren, die zich overigens grondig voorbereidt op zijn nieuwe functie. De heer Solana werpt zich dus op als vertegenwoordiger en als medespeler van het buitenlands beleid.

Spreker zal het thans hebben over het voorzitterschap door dezelfde lidstaat. Zullen de drie landen die gedurende 18 maanden het voorzitterschap bekleden, dat op gezamenlijke dan wel op successieve wijze doen ? Zullen de drie Staten de Raadsformaties gedurende een periode van zes maanden verdelen ? Verklaring 4, die vatbaar is voor interpretatie, luidt : « Ieder lid van de groep zit bij toerbeurt gedurende een periode van zes maanden alle Raadsformaties voor, met uitzondering van de formatie Buitenlandse Zaken. De andere leden van de groep staan het voorzitterschap in al zijn verantwoordelijkheden bij op basis van een gemeenschappelijk programma ». Dat verschilt van de huidige toestand aangezien er voor de drie voorzitterschappen een gemeenschappelijk programma moet zijn.

« De leden van de groep kunnen onderling tot andere regelingen besluiten. » Men kan zich bijgevolg indenken dat verschillende Raadsformaties door verschillende Staten worden voorgezet. Er kunnen dus gezamenlijke voorzitterschappen zijn gedurende zes maanden op voorwaarde dat de leden van de groep tot

d'arrangements, les États se succèdent, chacun assurant la présidence pour une période de six mois.

Le ministre des Affaires étrangères préside le Conseil des Affaires étrangères.

Le président de l'Eurogroupe présidera-t-il toujours le Conseil Ecofin ? L'orateur le croit, mais cette question n'est réglée nulle part. Actuellement, il y a coïncidence entre le président de l'Ecofin et celui qui a été nommé pour deux ans à la tête de l'Eurogroupe. Bien qu'informel, ce dernier a toutefois été institutionnalisé par le protocole et une disposition de la Constitution. C'est une situation assez curieuse. Un groupe est reconnu, n'a pas de pouvoir de décision et, dans les faits, prépare toutes les décisions de l'Ecofin. Tous les débats de substance ont lieu à l'intérieur de l'Eurogroupe et l'Ecofin pourrait être une chambre d'entérinement s'il n'y avait pas ce bataillon d'États en dehors de la zone euro et qui ne demandent qu'à intervenir. Il y a là un rapport de forces transitoire puisque ces nouveaux États sont appelés à faire partie de la zone euro. Cette période transitoire pourrait toutefois durer plusieurs années.

M. Paul Rietjens estime la réponse du professeur complète. Il voudrait toutefois dire à Mme Zrihen que, comme elle, il croit que la campagne d'information des gouvernements sera importante.

Il faut organiser un débat pour pouvoir expliquer aux citoyens les avantages de la Constitution, en axant plus l'information sur des symboles que sur des aspects trop techniques.

On en revient toujours aux trois grandes questions posées par Laeken : transparence, démocratie et efficacité. Suffisamment d'arguments plaident en faveur de la transparence.

Nous disposons à présent d'un traité constitutionnel unique avec une personnalité juridique. Le traité Euratom existe toujours, mais uniquement pour des raisons politiques. Certains négociateurs n'étaient pas prêts à remettre en question le contenu du traité, ils ont donc préféré le garder. Malgré tout, cinq ou six pays souhaitent l'organisation d'une nouvelle conférence intergouvernementale qui serait chargée d'examiner le cas du traité Euratom.

N'oublions pas non plus que les instruments ont été simplifiés et rendus plus compréhensibles par le citoyen. L'appellation a également été simplifiée.

Cette Constitution rendra l'Union plus démocratique; les pouvoirs du parlement ont été renforcés de manière significative. Le rôle des parlements nationaux a également été renforcé. Les compétences ont été bien réparties, ce qui n'était pas le cas auparavant.

« autres régulations » ont été adoptées. Si ce n'est pas le cas, chaque membre de la communauté prendra des mesures individuelles pour les six mois suivants.

Le ministre des Affaires étrangères préside le Conseil des Affaires étrangères.

Zal het voorzitterschap van de Eurogroep altijd de Ecofinraad voorzitten ? Spreker denkt wel, maar die kwestie wordt nergens geregeld. Op dit ogenblik staat de voorzitter van Ecofin tegelijkertijd ook aan het hoofd van de Eurogroep, een functie die hij gedurende twee jaar zal bekleden. Die informele functie werd door het protocol en door een bepaling van de Grondwet geïnstitutionaliseerd. Dat is een eigenaardige situatie. Een groep wordt erkend en hoewel hij geen beslissingsmacht heeft, bereidt hij in de praktijk alle beslissingen van Ecofin voor. Alle fundamentele debatten vinden plaats binnen de Eurogroep. Ecofin zou als de belangrijkste instantie kunnen worden beschouwd, ware het niet dat de groep van Staten buiten de eurozone ook zijn zeg wil hebben. We bevinden ons op dat vlak in een overgangsperiode aangezien de nieuwe Staten worden uitgenodigd om lid te worden van de eurozone. Die overgangsperiode kan overigens verscheidene jaren duren.

De heer Paul Rietjens vindt het antwoord van de professor volledig. Hij gaat akkoord met mevrouw Zrihen dat de informatiecampagne van de regeringen van groot belang is.

Er moet een debat worden georganiseerd om de burgers de voordelen van de Grondwet uit te leggen. Daarbij moet de aandacht veeleer uitgaan naar de symbolische waarde dan naar technische aspecten.

De drie grote doelstellingen van Laken komen telkens terug : transparantie, democratie en efficiëntie. Er zijn tal van argumenten die pleiten voor transparantie.

We beschikken thans over een uniek grondwettelijk verdrag met rechtspersoonlijkheid. Het Euratomverdrag bestaat nog steeds, maar dat is enkel om politieke redenen. Sommige onderhandelaars waren niet bereid de inhoud van het verdrag te herzien. Er werd dus geopteerd voor het behoud ervan. Ondanks alles sturen vijf of zes landen aan op de organisatie van een nieuwe intergouvernementele conferentie om het Euratomverdrag te onderzoeken.

We mogen evenmin vergeten dat de instrumenten vereenvoudigd werden en begrijpelijk werden gemaakt voor de burger. Ook de benaming werd vereenvoudigd.

Deze Grondwet zal de Unie democratischer maken; de macht van het parlement werd aanzienlijk vergroot. De rol van de nationale parlementen werd eveneens vergroot. De bevoegdheden werden goed verdeeld, wat vroeger niet het geval was.

Il pense qu'il existe suffisamment d'arguments pour pouvoir expliquer les avantages de cette Constitution dans une campagne d'information. Sur le plan de l'efficacité, le ministre des Affaires étrangères constitue un atout puisqu'une personne physique représente la Communauté à l'extérieur.

Pour en revenir à la concurrence entre les présidents des conseils européens, il convient de lire attentivement les articles qui traitent de cette matière. Le professeur Louis a démontré que l'article relatif aux compétences et aux fonctions des présidents des conseils de l'Europe, précise que ces derniers représentent l'Union dans des matières qui relèvent de la PESC. Leur rôle est donc limité par rapport aux fonctions et aux compétences du ministre des Affaires étrangères telles qu'elles sont clairement définies à l'article I-28.

Le professeur Lenaerts se fera certainement une joie de vous expliquer s'il considère qu'il s'agit ou non d'une constitution. Une excellente conférence a été organisée récemment à Genève sur le traité constitutionnel au cours de laquelle le Professeur De Witte avait comparé la Constitution à une baleine. On pense qu'il s'agit d'un poisson parce qu'elle vit parmi les poissons. Or, c'est un mammifère.

Quant à la comparaison avec le traité constitutionnel, on peut en débattre jusqu'à la fin des temps. M. Amato a parlé d'un hermaphrodite parce qu'il s'agit en même temps d'un traité et d'une Constitution.

Il convient de se référer au titre : « Traité établissant une Constitution ». Cela reste dès lors un traité, comme le montrent les dispositions concernant la façon dont il peut être modifié. Les idées contenues dans le document « Pénélope » de la Commission n'ont pas été approfondies, le texte n'ayant pas été suffisamment examiné.

Enfin, il est tout à fait d'accord avec M. Louis en ce qui concerne les coopérations renforcées.

L'objectif est que les coopérations renforcées ne soient utilisées que lorsqu'il n'y a aucune autre possibilité, mais pas comme alternative à la politique de l'Union. Il est heureux qu'il y ait des règles strictes et que des dispositions existent pour travailler de façon plus étroite au sein de l'Union dans le cadre des institutions existantes.

Dans son exposé, le professeur a indiqué qu'en cas d'utilisation de « freins de secours », lorsqu'une affaire est bloquée et est renvoyée au Conseil européen, une coopération renforcée peut quasi immédiatement être entamée, avec la conséquence que la procédure se déroulera de manière beaucoup plus souple. C'est un grand progrès. Par ailleurs, la possibilité d'utiliser une passerelle dans le cadre de la coopération renforcée peut être considérée comme un moyen de pression pour amener les États membres récalcitrants à de

Hij meent dat er voldoende argumenten zijn om de voordelen van deze Grondwet in een informatiecampagne toe te lichten. Wat de efficiëntie betreft, is de minister van Buitenlandse Zaken een belangrijke troef aangezien een fysieke persoon de Gemeenschap naar buiten uit zal vertegenwoordigen.

Wat eventuele botsingen tussen de voorzitters van de Europese Raden betreft, verwijst hij naar de artikelen die daarover handelen. Professor Louis heeft aangetoond dat het artikel met betrekking tot de bevoegdheden en functies van de voorzitters van de Raadsformaties bepaalt dat de voorzitters de Unie vertegenwoordigen in het kader van de aangelegenheden die tot het GBVB behoren. In vergelijking met de functies en bevoegdheden van de minister van Buitenlandse Zaken is hun rol dus beperkt, zoals duidelijk wordt bepaald in artikel I-28.

Professor Lenaerts zal u ongetwijfeld met veel plezier uitleggen of we volgens hem al dan niet met een grondwet te maken hebben. Er was onlangs een interessante conferentie in Genève over het verdrag waarbij professor De Witte de Grondwet vergeleek met een walvis. Men denkt dat een walvis een vis is omdat hij tussen de vissen leeft. Toch is het een zoogdier.

Over de vergelijking met het grondwettelijk verdrag kan tot in het oneindige worden gedebatteerd. De heer Amato had het over een hermafrodiet omdat het zowel een verdrag als een grondwet is.

Er kan worden verwezen naar de titel : « Verdrag tot vaststelling van een grondwet ». Het blijft dus een verdrag, zoals blijkt uit de bepalingen over de wijze waarop het kan worden gewijzigd. De ideeën in het document « Penelope » van de Commissie werden niet uitgediept; de tekst werd onvoldoende onderzocht.

Ten slotte gaat hij helemaal akkoord met de heer Louis in verband met de nauwere samenwerking.

Het is de bedoeling dat de nauwere samenwerking enkel wordt toegepast wanneer er geen andere mogelijkheid is, maar niet als alternatief voor het beleid van de Unie. Het is goed dat er strenge regels zijn en dat er bepalingen bestaan om binnen de Unie nauwer samen te werken in het kader van de bestaande instellingen.

De professor heeft er in zijn uiteenzetting op gewezen dat bij het gebruik van *emergency brakes*, wanneer een zaak wordt geblokkeerd en wordt teruggestuurd naar de Europese Raad, bijna automatisch een nauwere samenwerking kan worden begonnen, met als gevolg dat de procedure veel soepeler zal verlopen. Dat is een grote vooruitgang. Anderzijds kan de mogelijkheid tot het benutten van een passerelle binnen de nauwere samenwerking worden beschouwd als een drukkingsmiddel om de lidstaten die dwars

meilleurs sentiments. Toutes les règles du traité contribuent en pratique toujours à dégager un consensus. Le fait que l'on se rende compte que l'on peut aboutir dans une position minoritaire et qu'une coopération renforcée est toujours possible mène à une attitude plus souple.

M. Lionel Vandenberghé constate que le professeur Louis a parlé de l'Euratom ainsi que M. Rietjens. L'accord Euratom est resté inchangé mais certains pays en ont demandé une révision. M. Rietjens peut-il commenter ce sujet ?

M. Paul Rietjens répond qu'un protocole annexé à la Constitution adapte le traité Euratom à la nouvelle terminologie et aux nouvelles dispositions de la Constitution, mais il n'a aucune incidence sur le contenu du traité et les compétences.

Il y a également la déclaration 44 de la République fédérale d'Allemagne, de l'Irlande, de l'Hongrie, de l'Autriche et de la Suède, qui note que les dispositions essentielles du traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique n'ont pas fait l'objet de modifications de fond depuis l'entrée en vigueur dudit traité et qu'une mise à jour est nécessaire. C'est pourquoi ces pays plaident pour une conférence des représentants des gouvernements des États membres. Pour le moment cette proposition n'est soutenue que par cinq États membres. La question de savoir si la Belgique s'y rallie doit être posée aux responsables politiques.

M. Philippe Mahoux estime que le côté opérationnel de ce traité est important pour les événements à venir. Il ne pense pas uniquement à la France, habituée aux questions constitutionnelles et dotée d'un Conseil constitutionnel, mais également à la Grande-Bretagne. Une attitude empirique s'impose vis-à-vis de la terminologie et il convient de tenir compte des échéances.

Par ailleurs, existe-t-il, en termes de hiérarchie des normes, un texte qui serait plus important que le traité constitutionnel ? Non. Si l'on se réfère à nos structures étatiques, comment qualifier les directives qui, même dans le cadre d'un processus législatif, ne seraient que des applications des dispositions du traité, lequel constitue la règle générale ?

Il a été très intéressé par les arguments relatifs à la nature de « Traité ». Les notes de modification du traité constitutionnel sont plus contraignantes que ne le sont en général les notes de modification des Constitutions des États membres. C'est quelque peu paradoxal pour un texte de cette nature dont la modification requiert l'unanimité alors qu'en général, les Constitutions des États membres nécessitent des

liegen tot betere gevoelens te brengen. Alle verdragsregels dragen in de praktijk steeds bij tot het bereiken van een consensus. Het besef dat men in een minderheidspositie kan belanden en dat een nauwere samenwerking steeds mogelijk is, leidt tot een flexibeler houding.

De heer Lionel Vandenberghé stelt vast dat professor Louis het had over Euratom alsook de heer Rietjens. Het Euratomakkoord blijft ongewijzigd, maar een aantal landen hebben wel een herziening van het akkoord gevraagd. Kan de heer Rietjens de stand van zaken toelichten ?

De heer Paul Rietjens antwoordt dat er een protocol is bij de grondwet dat de bepalingen van het Euratomverdrag aanpast aan de nieuwe terminologie en de nieuwe bepalingen van de grondwet, maar dat geen invloed heeft op de inhoud van het verdrag en de bevoegdheden.

Daarnaast is er verklaring 44 van de Bondsrepubliek Duitsland, Ierland, Hongarije, Oostenrijk en Zweden, waarin wordt opgemerkt dat de belangrijkste bepalingen van het verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie sinds de inwerkingtreding van het verdrag inhoudelijk niet zijn gewijzigd en moeten worden geactualiseerd. Daarom pleiten ze voor een conferentie van vertegenwoordigers van de regeringen der lidstaten. Op het ogenblik wordt dit voorstel maar door vijf lidstaten verdedigd. De vraag of België het daarmee eens is, moet aan de politieke verantwoordelijken worden gesteld.

De heer Philippe Mahoux vindt dat de operationele kant van dit verdrag belangrijk is voor de toekomst. Hij denkt niet enkel aan Frankrijk, dat vertrouwd is met constitutionele vraagstukken en over een Constitutionele Raad beschikt, maar ook aan Groot-Brittannië. Een empirische houding ten aanzien van de terminologie is nodig en er moet rekening worden gehouden met de termijnen.

Bestaat er overigens, vanuit het oogpunt van de hiërarchie van de normen, een tekst die belangrijker is dan het grondwettelijk verdrag ? Neen. Als we kijken naar onze staatsstructuren, hoe moeten dan de richtlijnen worden gekwalificeerd die, zelfs in het kader van een wetgevend proces, enkel toepassingen zouden zijn van bepalingen van het verdrag, dat de algemene regel vormt ?

Zijn belangstelling werd gewekt door de argumenten in verband met de aard van het « Verdrag ». Voor de wijziging van het grondwettelijk verdrag gelden strengere regels dan voor de wijziging van de grondwet van de meeste lidstaten. Dat is ietwat paradoxaal voor een tekst die enkel bij unanimiteit kan worden gewijzigd terwijl over het algemeen, voor de grondwetten van de lidstaten bijzondere meerderheden

majorités spéciales. De plus sur le plan juridique, il n'est pas courant de voir figurer dans des Constitutions les termes « sans préjudice de ».

Il attire l'attention sur le fait qu'un argument va dans le sens du traité constitutionnel.

Quant à la coopération renforcée, il a cru comprendre que les deux orateurs estiment qu'il s'agissait d'un instrument inutile. Il insiste sur le fait que l'Union européenne est une structure de nature politique, avec des rapports de force politiques.

En d'autres termes, la coopération renforcée peut être un instrument politique indépendamment de la vision optimiste selon laquelle il faut d'abord s'occuper des modifications du traité constitutionnel ou de son respect. Cette approche pourrait s'avérer impraticable, pour des motifs éminemment politiques. Nous pourrions imaginer des coopérations renforcées sur des terrains relevant de ce qu'il était autrefois convenu d'appeler les « piliers ». Si l'on émet des réserves sur les possibilités de coopération renforcée, il n'existe aucune alternative à la règle générale, pas d'autre moyen d'avancer qu'à 25.

La discussion sur le rôle du ministre des Affaires étrangères et du président du Conseil est paradoxale. En Belgique, nous sommes en majorité des fédéralistes européens, de sorte que le projet de constitution ne devrait guère rencontrer d'opposition. Il en va autrement dans d'autres pays. Le paradoxe, c'est que tout en étant très fédéralistes, nous établissons à l'intérieur de l'Union européenne une prépondérance en matière de politique étrangère en prévoyant de confier un rôle spécifique au ministre des Affaires étrangères par rapport à la définition générale de la politique étrangère de l'Union. Il n'existe aucun État membre où un rôle exclusif est attribué à un ministre des Affaires étrangères par rapport à un premier ministre ou par rapport à un président du conseil. Nous prévoyons de lui confier un rôle de représentation mais, en outre, il continuera à présider tous les six mois. Son rôle sera peut être comparable au rôle joué en Suisse par le président du Conseil, qui change régulièrement et dont le statut de *primus inter pares* est à peine manifeste. Dans cette hypothèse, sur le plan politique, quel sera le poids du ministre des Affaires étrangères par rapport au président du Conseil en exercice ? Est-il envisageable d'avoir, à l'intérieur de l'architecture européenne, un représentant qui primera sur la Présidence en exercice ?

Plus on est fédéraliste, plus on considère que la dimension politique à l'échelon européen est importante. Y aura-t-il une opinion publique européenne ? Y a-t-il des partis politiques organisés sur le plan européen ? Ces questions sont fondamentales, y compris en termes d'opposition politique à l'intérieur de la structure.

vereist zijn. Meer op het juridische vlak is het niet gebruikelijk in de grondwet termen te zien als « onverminderd ».

Hij vestigt de aandacht op het feit dat er een argument in de richting gaat van het grondwettelijk verdrag.

In verband met de nauwere samenwerking heeft hij menen te begrijpen dat beide sprekers dat als een nutteloos instrument beschouwen. Ik leg er de nadruk op dat de Europese Unie een politieke structuur is waar politieke krachtverhoudingen gelden.

De nauwere samenwerking kan met andere woorden een politiek instrument zijn dat los staat van de optimistische visie dat de wijziging van het grondwettelijk verdrag of de eerbiediging ervan prioritair is. Een dergelijke benadering kan om politieke redenen onmogelijk blijken. We zouden ons een nauwere samenwerking kunnen voorstellen in domeinen die men vroeger de zogenaamde pijlers noemde. Als men voorbehoud maakt over een mogelijke nauwere samenwerking, is het enige alternatief vooruit te gaan met vijfentwintig.

De discussie over de rol van de minister van Buitenlandse Zaken en van de voorzitter van de Raad is paradoxaal. In België zijn de Europese federalisten in de meerderheid, zodat het ontwerp van grondwet niet op veel tegenkanting zou mogen stoten. In andere landen ligt dat anders. De paradox bestaat erin dat wij als federalisten binnen de Europese Unie een overwicht creëren inzake buitenlands beleid door de minister van Buitenlandse Zaken een specifieke rol toe te vertrouwen bij het uitstippelen van het buitenlands beleid van de Unie. In geen enkele lidstaat krijgt de minister van Buitenlandse Zaken een exclusieve bevoegdheid toegewezen tegenover een eerste minister of een voorzitter van de raad. Wij willen hem een bevoegdheid als gezant geven, maar daarnaast zal hij om de zes maanden het voorzitterschap blijven bekleden. Zijn rol zal wellicht vergelijkbaar zijn met die van de voorzitter van de Raad in Zwitserland, die geregeld wisselt en van wie de status van *primus inter pares* bijna niet tot uiting komt. Wat zal in deze hypothese het politieke gewicht zijn van de minister van Buitenlandse Zaken tegenover de voorzitter van Raad ? Is het mogelijk dat binnen de Europese constructie een gezant de overhand zou hebben op de fungerend voorzitter ?

Hoe federalistischer men zich opstelt, hoe meer belang men hecht aan de Europese politieke dimensie. Zal er een Europese publieke opinie zijn ? Zullen er Europese politieke partijen komen ? Zal politieke oppositie binnen de Europese constructie mogelijk zijn ? Dat zijn fundamentele vragen.

M. Paul Rietjens répond qu'il faut faire la différence entre « compétence » et « influence ». La question posée portait sur l'éventualité d'un conflit de compétences. C'est à cette question qu'il a été répondu, mais il est assez d'accord avec l'analyse de M. Mahoux. Nous sommes confrontés au problème suivant : optons-nous, en tant que fédéralistes, pour un pouvoir accru de la Commission — élément fédéral — ou pour l'aspect intergouvernemental ? En tant qu'Européens originaires d'un petit pays, protégé par la Commission, qui est chargée de défendre l'intérêt commun, nous n'étions pas vraiment favorables à la désignation de ce président du Conseil européen. On sait bien d'où est venue cette idée.

Il existera une grande concurrence — nous avons essayé de la réduire le plus possible dans les textes — entre le président du Conseil européen et celui de la Commission. Nous espérons que le rôle de ce dernier sera prépondérant. Il craint que la même confrontation n'existe entre le président du Conseil européen dans le cadre de ses fonctions externes et le vice-président de la Commission, c'est-à-dire le ministre des Affaires étrangères. Le débat sera identique. Il faudra voir quelle sera l'attitude du président du Conseil européen. Étant donné la fréquence des conseils européens et l'important travail de préparation que ceux-ci nécessitent, le président du Conseil a déjà beaucoup à faire et n'aura pas nécessairement le temps de s'aventurer sur le terrain de la politique étrangère. Tout dépendra cependant de la personne en question et de ses ambitions, mais il est assez d'accord avec l'analyse de M. Mahoux. Vous devriez peut-être, cet après-midi, poser cette question au directeur général des Affaires européennes, M. Demoulin, qui a suivi les réunions des *focal points* et faisait partie de la délégation ministérielle.

Le problème de cette double casquette a donné lieu à de nombreuses discussions à l'échelon politique. On ne sait pas encore très bien comment le système fonctionnera. Lorsque le vice-président de la Commission présidera le Conseil des Affaires étrangères, il aura en face de lui les membres de la Commission, mais qui représentera celle-ci ? Plusieurs points doivent encore être éclaircis.

M. Jean-Victor Louis ne peut pas ajouter grand-chose à ce sujet, mais le doute subsiste — en tout cas dans son esprit — quant au fait de savoir si, par exemple, il y aura un commissaire chargé de la politique commerciale, en plus du vice-président de la Commission, chargé des relations extérieures. On pourrait, à la lecture du texte, penser que celles-ci sont centralisées à l'échelon du vice-président.

Cependant, le commissaire des transports ne pourra-t-il jamais négocier un accord en matière de transport ? Par exemple, des accords sont négociés en ce moment avec les Etats-Unis. La question sera-t-elle traitée par le ministre des Affaires étrangères ? Comment le

De heer Paul Rietjens antwoordt dat men een onderscheid moet maken tussen *bevoegdheid* en *invloed*. De vraag over een mogelijk bevoegdheidsconflict is beantwoord, maar hij onderschrijft de analyse van de heer Mahoux grotendeels. Het probleem is het volgende : kiezen we als federalisten voor meer macht voor de Commissie — het federale element — of voor het intergouvernementele aspect ? Als Europeanen uit een klein land dat beschermd wordt door de Commissie die moet waken over het algemeen belang, waren we niet echt voorstander van de aanstelling van deze voorzitter van de Europese Raad. We weten waar die idee vandaan kwam.

Hoewel we dat in de teksten zoveel mogelijk hebben beperkt, zullen de voorzitters van de Europese Raad en van de Commissie met elkaar wedijveren. We hopen dat de voorzitter van de Commissie het overwicht zal hebben. Hij vreest dat eenzelfde confrontatie mogelijk is tussen de voorzitter van de Europese Raad voor wat zijn externe functies betreft, en de vice-voorzitter van de Commissie die ook minister van Buitenlandse Zaken zal zijn. We zullen moeten afwachten wat de houding van de voorzitter van Europese Raad zal zijn. Rekening houdend met het aantal Europese raden en het vele voorbereidingswerk heeft de voorzitter van de Raad al heel wat om handen en zal hij misschien niet zoveel tijd hebben om zich met het buitenlands beleid bezig te houden. Alles zal afhangen van de persoon in kwestie en van zijn ambities, maar hij onderschrijft de analyse van de heer Mahoux. U zou die vraag wellicht vanmiddag kunnen stellen aan de heer Dumoulin, directeur-generaal Europese Zaken, die de vergaderingen over de *focal points* heeft gevolgd en deel uitmaakte van de ministeriële delegatie.

Het probleem van de twee petjes heeft aanleiding gegeven tot heel wat discussies op politiek vlak. We weten nog niet precies hoe het systeem zal werken. Als de vice-voorzitter van de Commissie de Raad Buitenlandse Zaken zal voorzitten, zal hij tegenover de leden van de Commissie zitten. Wie zal deze laatste echter vertegenwoordigen ? Verschillende punten moeten nog worden uitgeklaard.

Professor Jean-Victor Louis kan hier niet veel aan toevoegen. Zelf vraagt hij zich af of er naast de vice-voorzitter van de Commissie die belast is met externe betrekkingen, nog een commissaris zal zijn die bevoegd is voor de handelspolitiek. Uit de tekst zou men kunnen afleiden dat deze bevoegdheden gecentraliseerd zullen worden op het niveau van de vice-voorzitter.

Zal de commissaris voor Vervoersaangelegenheden dan nooit over een overeenkomst inzake vervoer kunnen onderhandelen ? Zo lopen er op dit ogenblik onderhandelingen met de Verenigde Staten. Zal de minister van Buitenlandse Zaken die onderhandelin-

service commun d'actions extérieures sera-t-il composé ? Quelle sera la proportion des diplomates venant des États membres par rapport aux fonctionnaires du Conseil et de la Commission ? Regroupera-t-on l'ensemble des directions générales ayant une vocation externe — coopération au développement, etc. — dans ce service d'actions extérieures ? Il y a là des rapports de force qui joueront.

Pour ce qui est de la coopération renforcée, si la Belgique s'y est montrée favorable, au cours de la négociation d'Amsterdam, contre l'Espagne qui craignait d'être isolée, c'est dans le but d'exercer une pression politique. La coopération renforcée joue un peu le même rôle que la majorité qualifiée. On peut toujours menacer de s'en servir.

En ce qui concerne le traité constitutionnel, vous avez parlé d'attitude empirique. La grosse difficulté réside dans l'absence d'unanimité sur la définition de la constitution. L'emploi de ce mot est d'ailleurs banalisé. Certains parlent de la constitution d'une copropriété, de la constitution d'organisations internationales comme celle de l'Organisation Internationale du Travail. D'autres affirment que seul un État peut avoir une constitution.

La justice a contribué à l'affirmation de la constitutionnalité du traité, dans la mesure où un individu lésé dans ses droits par une mesure nationale contraire à une directive, à un règlement ou à une disposition du traité, peut invoquer le droit européen, en faisant dudit traité la règle suprême dans l'ordre juridique communautaire.

Qu'est-ce qu'une constitution en définitive ? Il s'agit de la norme suprême dans un ordre juridique. On ne peut nier qu'avec les progrès successifs réalisés dans la construction communautaire, les dispositions — concernant les grandes libertés, le droit de la concurrence, etc. — sont de plus en plus nombreuses et l'on peut penser que cette notion continuera à évoluer et que des dispositions qui, pour le moment, apparaissent comme purement programmatiques en matière sociale ou environnementale, deviendront aussi des dispositions véritablement constitutionnelles qui pourront être invoquées à l'encontre d'une mesure nationale ou d'une mesure communautaire qui violerait la norme suprême. Si elles figurent dans la Charte des droits fondamentaux, ce sera bien sûr le cas. C'est cette « invocabilité » par le citoyen qui conférera à la construction européenne une nature véritablement constitutionnelle.

Cette « invocabilité » n'existe pas dans une organisation internationale classique d'abord parce que celle-ci n'est pas dotée d'une organisation judiciaire, ensuite parce que l'effet direct constitue une exception et non

gen voeren ? Hoe zal de gemeenschappelijke dienst voor het Extern Optreden worden samengesteld ? In welke verhouding zullen de diplomaten van de lidstaten en de ambtenaren van de Raad en van de Commissie erin vertegenwoordigd zijn ? Zal men alle directoraten-generaal met een externe bevoegdheid zoals ontwikkelingssamenwerking onderbrengen in een dienst Extern Optreden ? Machtverhoudingen zullen een rol spelen.

België was tijdens de onderhandelingen over Amsterdam voorstander van de nauwere samenwerking om politieke druk te kunnen uitoefenen. België stond met deze houding tegenover Spanje, dat vreesde geïsoleerd te worden. De nauwere samenwerking speelt een beetje dezelfde rol als de gekwalificeerde meerderheid. Er kan altijd mee worden gedreigd ze te gebruiken.

De heer Mahoux sprak over een empirische houding in verband met het grondwettelijk verdrag. De grote moeilijkheid is dat er geen unanimiteit is over de definitie van de grondwet. Het gebruik van dat woord wordt gebagatelliseerd. Sommigen spreken over de grondwet van een gemeenschappelijke eigendom, over de grondwet van internationale organisaties zoals die van de Internationale Arbeidsorganisatie. Anderen zeggen dat enkel een Staat een grondwet kan hebben.

De justitie heeft bijgedragen tot de bevestiging van de grondwettelijkheid van het verdrag door het feit dat een individu dat in zijn rechten wordt geschaad door een nationale maatregel die in strijd is met een richtlijn, een verordening of een bepaling van het verdrag, het Europees recht kan inroepen tegen die nationale maatregel. Daardoor wordt het verdrag de hoogste norm in de communautaire rechtsorde.

Wat is een grondwet uiteindelijk ? Het is de hoogste norm in een rechtsorde. Het is onmiskenbaar dat door de vooruitgang die werd geboekt in de communautaire constructie, de bepalingen — inzake de vrijheden, het concurrentierecht enzovoort — steeds talrijker worden. We kunnen ervan uitgaan dat die idee zal blijven evolueren en dat sociale of milieubepalingen die nu enkel een programmapunt lijken, ook echte grondwettelijke bepalingen zullen worden die zullen kunnen worden ingeroepen tegen een nationale maatregel of een communautaire maatregel die de hoogste norm zou schenden. Als ze in het Handvest van de grondrechten staan, zullen ze in ieder geval kunnen worden ingeroepen. Het is die « inroepbaarheid » door de burger die aan de Europese constructie een echte grondwettelijke aard zou geven.

Die « inroepbaarheid » bestaat niet in een klassieke internationale organisatie, in de eerste plaats omdat die niet over een rechterlijke organisatie beschikt, omdat de rechtstreekse uitwerking een uitzondering vormt en

plus une présomption et enfin parce que la primauté n'est pas consacrée. Au contraire, l'ordre juridique de l'Union est un ordre constitutionnel et spécifique par rapport à celui des organisations internationales classiques.

Mme Olga Zrihen, dans le souci de rendre plus citoyen un texte qui, en devenant plus lisible, marque clairement l'option économique, voudrait connaître les possibilités de réviser correctement ce texte. Quelles sont les procédures à suivre ?

Il est dit que si les quatre cinquièmes des États ratifient le texte mais que quelques États ne le font pas, le Conseil européen se saisit de la question, conformément à l'article IV-445. Or, ce Conseil européen parle uniquement des modifications de la Partie III et du Titre III et ne dit pas que l'on peut réexaminer les autres parties du texte. Ceci est d'autant plus interpellant quand on voit ce qui se passe avec le pacte de stabilité. Celui-ci ne sera pas respecté. Nous allons entamer un processus de reconnaissance d'un texte auquel il faudrait déjà apporter des modifications concernant, en tout cas, le volet économique. Il s'agit bien de l'article IV-445 qui traite de la révision de la Constitution européenne. Les citoyens aimeraient savoir comment il sera possible de modifier le texte.

M. Paul Rietjens répond qu'il a l'impression que Mme Zrihen confond quelque peu la déclaration faite sur ce qui se passera si la Constitution n'est pas ratifiée par tous les États et la procédure simplifiée de modification de la Partie III. Il s'agit de deux choses différentes.

Mme Olga Zrihen répond que sa question porte sur ces deux aspects.

M. Paul Rietjens répond que nous avons toujours affaire à un traité. Conformément à l'article 48, si un traité n'est pas ratifié, il ne peut entrer en vigueur. Le problème a été reporté car aucune solution ne s'était dégagée lors de la conférence. Si la Constitution peut être modifiée par une majorité super qualifiée et non à l'unanimité de tous les États, nous serons vraiment entrés dans une phase conduisant progressivement à une véritable constitution. Il n'existe ni volonté politique, ni solution juridique dans l'état actuel du droit des traités pour qu'il en soit ainsi.

Il a, dès lors, été décidé de permettre une modification plus facile de la Partie III mais le résultat des négociations est peut-être encore pire que ce qu'on avait imaginé puisque c'est le Conseil européen qui est compétent mais qu'il faut l'accord de tous les parlements nationaux. Il n'y a pas de grands changements par rapport à la procédure normale, si ce n'est la

niet langer een vermoeden, en ten slotte omdat het primaat niet bevestigd is. De rechtsorde van de Unie daarentegen is een grondwettelijke en specifieke orde in vergelijking met die van klassieke internationale organisaties.

Mevrouw Olga Zrihen zou vanuit haar bekommernis om de tekst, waarin de economische optie duidelijk aangegeven wordt, meer toegankelijk te maken voor de burgers, de mogelijkheden willen kennen om de tekst correct te wijzigen. Welke procedures moeten worden gevolgd ?

Er wordt gezegd dat, als vier vijfde van de lidstaten de tekst ratificeren, maar als een of meer lidstaten dat niet doen, de Europese Raad de kwestie bespreekt, in overeenstemming met artikel IV-445. De Europese Raad spreekt echter enkel over wijzigingen van deel III en van hoofdstuk III en zegt niet dat de andere delen van de tekst opnieuw kunnen worden behandeld. Dat is des te opvallender als we zien wat er gebeurt met het Stabiliteitspact. Dat zal niet worden geëerbiedigd. We beginnen aan een proces van goedkeuring van een tekst waarin in ieder geval reeds wijzigingen moeten worden aangebracht in het economische onderdeel. Het gaat wel degelijk over artikel IV-445 over de herziening van de Europese Grondwet. De burgers willen weten hoe de tekst kan worden gewijzigd.

De heer Paul Rietjens heeft de indruk dat mevrouw Zrihen, enerzijds, de verklaring over wat er zal gebeuren als de Grondwet niet door alle lidstaten wordt geratificeerd en, anderzijds, de vereenvoudigde procedure voor de wijziging van deel III door elkaar haalt. Dat zijn twee verschillende zaken.

Mevrouw Olga Zrihen antwoordt dat haar vraag beide betreft.

De heer Paul Rietjens antwoordt dat het duidelijk is dat we nog steeds te maken hebben met een verdrag. In overeenstemming met artikel 48 kan een verdrag niet in werking treden als het niet is geratificeerd. Het probleem werd uitgesteld omdat tijdens de conferentie geen enkele oplossing uit de bus kwam. Als de grondwet kan worden gewijzigd met een supergekwalificeerde meerderheid in plaats van met de unanimiteit van alle lidstaten, zouden we echt in een fase zijn beland die geleidelijk naar een echte grondwet leidt. Zowel de politieke wil als een juridische oplossing ontbraken in de huidige stand van het verdragsrecht om dat te bereiken.

Er werd bijgevolg beslist een wijziging van deel III gemakkelijker te laten verlopen, maar het resultaat van de onderhandelingen is misschien nog slechter dan we ons hadden kunnen voorstellen : de Europese Raad is bevoegd maar het akkoord van de nationale parlementen is vereist. Er is dus weinig veranderd ten opzichte van de gewone procedure, tenzij misschien

suppression de la Convention, c'est-à-dire de l'apport des parlementaires.

La solution trouvée ne constitue pas une grande avancée sur le plan démocratique mais permet certes de faire l'économie d'une CIG. Les propositions formulées par la Belgique allaient beaucoup plus loin et prévoyaient non pas sur une unanimité mais une majorité super qualifiée mais elles n'ont toutefois pas été acceptées.

M. Jean-Victor Louis estime que la majorité super qualifiée était évidemment une meilleure solution que l'unanimité mais le problème était que de nombreuses dispositions de la Constitution prévoient l'unanimité.

La logique aurait voulu que, dans une Union élargie, l'unanimité soit mise hors la loi, comme le proposait le jurisconsulte du Conseil, M. Piris, dans un article « Faut-il une constitution ? », publié en 2000. Celui-ci y déclarait que l'unanimité n'était plus possible et qu'il faudrait une majorité super qualifiée. Il envisageait également la technique de la loi organique permettant, par un instrument unilatéral voté à une majorité super qualifiée, de se passer de la ratification nationale.

Mais le système de la loi organique a été écarté parce que certains pays ne le connaissent pas. Il existe pourtant dans toutes les constitutions modernes, en France, en Italie, en Espagne. En Belgique, les lois constitutionnelles constituent également des sortes de lois organiques. En outre, ce système permettait une révision trop facile aux yeux de certains qui tenaient à l'unanimité.

Vous avez mentionné le pacte de stabilité. La réforme actuelle, telle qu'entérinée par le Conseil européen des 22 et 23 mars, ne prévoit pas de modification du traité lui-même mais uniquement des règlements du Conseil, lesquels prévoient une action préventive et une action de correction.

La volonté politique a été d'éviter des réformes qui auraient nécessité une révision du traité. Par exemple, si on avait exclu certains types de dépenses de façon formelle, ce n'était plus le budget général et, donc, il fallait modifier le protocole sur les déficits excessifs. On a préféré tenir compte, parmi les circonstances particulières, d'un certain nombre d'arguments mais sans exclure d'office certains types de dépenses. Cela dit, dans la mesure où ce sera fait par règlement, ce sera soumis éventuellement au contrôle juridictionnel de la Cour. Donc, si ces règlements ne sont pas conformes à l'article 104 actuel — la base juridique étant l'article 104, paragraphe 14 — pour des actions correctives, la Cour annulera ces dispositions.

de opheffing van de Conventie, of beter gezegd van de inbreng van de parlementsleden.

De gevonden oplossing is geen grote vooruitgang op democratisch vlak, maar ze maakte het in ieder geval mogelijk een IGC uit te sparen. De voorstellen die België heeft geformuleerd, gingen veel verder en spraken niet over unanimiteit maar over een supergekwalificeerde meerderheid. Ze werden evenwel niet aanvaard.

De heer Jean-Victor Louis vindt dat de supergekwalificeerde meerderheid uiteraard een betere oplossing was dan de unanimiteit, maar het probleem was dat talrijke bepalingen van de grondwet in de unanimiteit voorzagen.

Het zou logisch zijn om in een uitgebreide Unie de unanimiteit op te heffen, zoals de heer Piris had voorgesteld in een artikel « Heeft de Unie een Grondwet nodig ? » dat in 2000 werd gepubliceerd. Hij stelde dat unanimiteit niet meer mogelijk is en dat er een supergekwalificeerde meerderheid nodig is. Hij dacht ook aan de techniek van de organieke wet die het mogelijk maakt met een unilateraal instrument dat met een supergekwalificeerde meerderheid wordt goedgekeurd, af te zien van nationale ratificatie.

Het systeem van de organieke wet werd echter aan de kant geschoven omdat sommige landen het niet kennen. Het bestaat nochtans in alle moderne grondwetten, in Frankrijk, in Italië, in Spanje. In België vormen de grondwettelijke bepalingen eveneens een soort organieke wetten. Bovendien zou dat systeem in de ogen van degenen die aan de unanimiteit vasthielden, een herziening veel te gemakkelijk maken.

Mevrouw Zrihen vermeldde het Stabiliteitspact. De huidige hervorming, die door de Europese Raad op 22 en 23 maart werd goedgekeurd, voorziet niet in een wijziging van het verdrag zelf, maar enkel van de verordeningen van de Raad, die voorzien in een preventief en in een corrigerend optreden.

De politieke wil bestond erin hervormingen te vermijden waarvoor een herziening van het verdrag vereist was. Als bijvoorbeeld bepaalde soorten uitgaven op een formele wijze werden uitgesloten, ging het niet meer om de algemene begroting en moest bijgevolg het protocol over de buitensporige tekorten worden gewijzigd. Men heeft verkozen rekening te houden met een aantal bijzondere omstandigheden, maar zonder sommige soorten uitgaven uit te sluiten. Als dat gebeurt met een verordening, kan dat eventueel worden onderworpen aan de rechtsprekende controle van het Hof. Als die verordeningen niet in overeenstemming zijn met het huidige artikel 104 voor corrigerende optredens — de rechtsgrondslag is artikel 104, paragraaf 14 — zal het Hof die bepalingen vernietigen.

Cependant, les précautions sont prises pour que cette hypothèse ne se produise pas. Cela ne se situe pas au niveau du droit primaire. Le pacte de stabilité n'a jamais été au niveau du droit primaire. Il s'agit d'une résolution du Conseil européen et de deux règlements. Une résolution est un acte politique, tandis qu'un règlement est un acte de droit dérivé. Donc, nous nous situons en dehors de l'orbite constitutionnelle.

M. Philippe Mahoux estime que c'était cas avant l'adoption du traité, mais après ?

M. Jean-Victor Louis répond que, pour le pacte de stabilité, rien n'est changé. Nous avons effectivement un article 184, qui permet de renforcer, pour les membres de la zone euro, les règles en matière de déficit excessif. Le pacte de stabilité fait l'objet d'une déclaration d'intention soulignant combien les États y tiennent mais précisant, en sa dernière phrase : « La présente déclaration ne préjuge pas le débat futur sur le Pacte de stabilité. » C'est une déclaration assez curieuse dans un texte constitutionnel sans que l'on puisse dire que cela a été constitutionnalisé.

### **3. Audition de M. Xavier Demoulin, directeur général, DG Affaires européennes, SPF Affaires étrangères.**

L'orateur évoquera tout d'abord le processus et ensuite les éléments essentiels à mes yeux de ce traité par rapport aux objectifs recherchés par une Union que l'on a qualifiée de « valeur » et que l'on a souhaitée plus lisible, plus démocratique, plus participative.

Il esquissera ensuite rapidement les institutions qui existeront si le traité entre en vigueur.

Enfin, il dira quelques mots sur certains secteurs et politiques pour lesquels le débat mené fut, non pas aisé, mais important et constitua un apport non négligeable pour la convention d'abord et le traité constitutionnel ensuite. Il s'agit du secteur Justice-Affaires intérieures, de la politique extérieure de sécurité commune, y compris la Défense, ainsi que de deux domaines ayant connu des problèmes et où la Belgique s'est efforcée de mener le combat, à savoir le secteur social et la gouvernance économique.

Il rappelle le processus : on est passé de la Déclaration de Laeken, en décembre 2001, à la convention qui a duré seize mois et à une conférence intergouvernementale qui en a duré neuf. Le but poursuivi était d'élargir les objectifs de la Déclaration de Nice qui étaient relativement limités. La Déclaration de Laeken a eu le mérite d'ouvrir l'agenda.

De nodige voorzorgen zijn evenwel genomen om dat te vermijden. Dit situeert zich niet op het niveau van het primaire recht. Het Stabiliteitspact stond nooit op het niveau van het primair recht. Het gaat om een resolutie van de Europese Raad en om twee verordeningen. Welnu, een resolutie is een politieke rechts-handeling en een verordening een rechtshandeling van afgeleid recht. We bevinden ons dus buiten de constitutionele sfeer.

De heer Philippe Mahoux vindt dat dit het beval was vóór de totstandkoming van het verdrag, maar daarna ?

De heer Jean-Victor Louis antwoordt dat er niets verandert voor het Stabiliteitspact. Artikel 184, maakt het inderdaad mogelijk om de regels op het vlak van een buitensporig tekort te verstrakken voor de leden van de eurozone. Over het Stabiliteitspact werd een intentieverklaring afgelegd waarin wordt onderstreept dat de lidstaten aan het pact vasthouden, maar waarin in de laatste zin wordt gpecificeerd : « Deze verklaring laat het toekomstige debat over het stabiliteits- en groepact onverlet ». Dat is een nogal eigenaardige verklaring in een grondwettelijke tekst zonder dat we kunnen zeggen dat dit grondwettelijk is geworden.

### **3. Hoorzitting met de heer Xavier Demoulin, directeur generaal, DG Europese Zaken, FOD Buitenlandse Zaken.**

Spreker zal eerst het proces schetsen en daarna de elementen opsommen die essentieel zijn voor de vervulling van de doelstelling om de Europese Unie met dit verdrag minder complex, meer democratisch en dichter bij de mensen te brengen.

Hij zal ook aangeven hoe de instellingen eruit zullen zien als dit verdrag in werking is.

Tot slot zal hij kort enkele sectoren en beleidsdomeinen behandelen waarover belangrijke debatten werden gevoerd die nadien een aanzienlijke bijdrage vormden, eerst voor de conventie en vervolgens voor het grondwettelijk verdrag. Het betreft Justitie en Binnenlandse Zaken, het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid, met inbegrip van Defensie en twee domeinen waarover problemen zijn gerezen en waarvoor België zich heeft ingezet, namelijk het sociaal en het economisch beleid.

Eerst het proces : na de verklaring van Laken in december 2001 ging een conventie van start die zestien maanden duurde en vervolgens vond een intergouvernementele conferentie (IGC) plaats die negen maanden duurde. De bedoeling was vooral de vrij beperkte doelstellingen van het verdrag van Nice uit te breiden. De verklaring van Laken had daartoe de weg geëffend.

Cette même déclaration a aussi eu le mérite d'initier la méthode. Pour la première fois, en effet, on a eu recours à une convention, même s'il y a déjà eu par le passé la convention ayant élaboré la déclaration sur les droits fondamentaux.

Toutefois, c'est la première fois que l'on modifiait un traité par une convention avec, il faut le souligner, une composante parlementaire majoritaire nettement supérieure à la composante gouvernementale. Certes, la conférence intergouvernementale qui a suivi a renversé le jeu puisque ce sont les gouvernements qui ont négocié.

Dans chaque cas, la méthode fut le consensus. Le texte du traité constitutionnel a été adopté par consensus au sein de la CIG mais, vu la procédure de ratification, il s'agit en fait d'une unanimité, la ratification positive de tous les États étant nécessaire.

Le processus s'achève donc par un traité qui requiert la ratification de tous les États membres. Une disposition prévoit que la ratification doit intervenir d'ici novembre 2006 et qu'en cas de ratification, non pas par la totalité des États, mais par 4/5<sup>e</sup>s d'entre eux, une concertation politique est possible.

Une concertation politique est prévue précisément parce qu'il s'agit d'un traité. Seul un traité pouvait établir ce texte de substance constitutionnelle.

Si ce traité n'entre pas en vigueur, il est évident que c'est le traité de Nice qui continuera à s'appliquer, aucun autre texte ne pouvant régir l'Union européenne.

Quant au fond, tout d'abord la Belgique a beaucoup insisté, dans le cadre de la Convention et de la CIG, sur l'union des valeurs. Celle-ci se reflète dans l'article 2 du Traité qui énumère ces valeurs; cette union a également intégré la Charte des droits fondamentaux.

Cette intégration donne aux droits contenus dans cette charte une force juridique contraignante, c'est-à-dire que les institutions, les organes, et les agences de l'Union européenne sont tenus de respecter ces droits, que les États membres sont également tenus de les respecter lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union européenne, tout cela sous le regard et la vigilance de la Cour européenne de justice.

En outre, la constitution prévoit explicitement l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) alors que jusqu'à présent, il manquait une base juridique à cet effet. Aujourd'hui, non seulement une base juridique le permet mais il est dit explicitement que cela se produira sous réserve d'un certain nombre de condi-

In die verklaring werd ook de werkwijze aangereikt. Er werd voor het eerst gebruik gemaakt van een conventie, al werd in het verleden de verklaring over de grondrechten ook al door zo'n conventie opgesteld.

Het was evenwel de eerste keer dat een verdrag werd gewijzigd door een conventie waarin het parlementaire bestanddeel een duidelijk overwicht had op het gouvernementele. Voor de daaropvolgende intergouvernementele conferentie lag de bal dan weer in het kamp van de regeringen.

In beide gevallen gold de methode van de consensus. De tekst van het grondwettelijk verdrag werd bij consensus aangenomen in de IGC, maar gezien de ratificatieprocedure, gaat het in feite om eenparigheid, vermits de positieve ratificatie door alle lidstaten noodzakelijk is.

Het proces eindigt dus met een verdrag dat door alle lidstaten moet worden geratificeerd. Dit moet gebeuren voor november 2006. Indien slechts vier vijfde van de lidstaten het verdrag ratificeren is politiek overleg mogelijk.

Precies omdat het om een verdrag gaat, wordt politiek overleg in het vooruitzicht gesteld. Enkel door middel van een verdrag kan deze grondwettelijke tekst worden vastgelegd.

Als dit verdrag niet wordt geratificeerd, blijft het verdrag van Nice gelden. Er is geen enkele andere tekst die de werking van de Europese Unie kan regelen.

Inhoudelijk heeft België, zowel in de conventie als in de IGC, sterk aangedrongen op de verwijzing naar de unie van waarden. Die waarden worden opgesomd in artikel 2 van het verdrag. Ook wordt het Handvest van de grondrechten in de tekst opgenomen.

Daardoor worden de grondrechten die in het Handvest zijn opgenomen, juridisch afdwingbaar: de instellingen, organen en agentschappen van de Europese Unie moeten ze in acht nemen; de lidstaten moeten ze eerbiedigen wanneer ze het EU-recht uitvoeren; het Europees Hof van Justitie kijkt toe en waakt over die inachtneming.

De Europese grondwet voorziet bovendien uitdrukkelijk in de toetreding van de Europese Unie tot het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens (EVRM), want tot nog toe ontbrak de rechtsgrond daartoe. Nu bestaat die rechtsgrond niet alleen, maar wordt ook uitdrukkelijk bepaald dat dit zal gebeuren onder voorbehoud van een aantal

tions et de modalités à négocier figurant dans un protocole annexé au Traité.

Venons-en à un point fondamental : pourquoi l'inclusion de la Charte des droits fondamentaux est-elle, en fait, plus que l'adhésion à la Convention ? La Charte elle-même fait bien plus que confirmer les droits civils et politiques : on y trouve des droits sociaux, la protection de la santé, la protection de l'environnement, la protection des données personnelles, des droits de l'enfant, des personnes handicapées, des personnes âgées, tous concepts qui figurent dans la Charte des droits fondamentaux et non dans la fameuse Convention de sauvegarde des droits de l'homme.

Enfin, liées à cette union de valeurs, les clauses d'adhésion, d'une part, et les « clauses de suspension des droits », d'autre part, font explicitement référence au respect de l'État de droit, de la démocratie et des droits de l'homme.

Quant à l'importante question de l'amélioration de la lisibilité, tous les traités, mis à part le traité Euratom, ont été fusionnés comme le furent autrefois les institutions.

La personnalité juridique unique est une nouveauté sur le plan formel. Sur le plan des faits, le changement est peut-être moins important puisque l'Union européenne était déjà un sujet de droit international dans les relations avec tous nos partenaires. La personnalité juridique unique est pourtant un élément non négligeable pour l'ensemble des domaines de la compétence de l'Union, tant sur le plan interne vis-à-vis des États et des personnes civiles et morales à l'intérieur de l'Union que sur le plan international.

Il existe en outre un système de compétences un peu plus structuré, qui s'est d'ailleurs également appuyé sur la jurisprudence de la Cour.

Bien entendu, il ne s'agit pas d'un catalogue de compétences puisqu'une clause permet également de fournir à l'Union, par un mécanisme de flexibilité et à l'unanimité, les moyens dont elle aurait besoin pour assurer ses objectifs.

Mais, pour le reste, les différents domaines d'activités sont répartis entre compétences dites exclusives et compétences dites d'appui. Pour ces dernières, l'Union n'est pas la seule à pouvoir agir. Au contraire, ce sont les États membres qui sont compétents, l'Union ne venant qu'en appui soit pour aider les États à atteindre certains objectifs communs dans ces matières, soit pour encadrer l'exercice de ces compétences dans certaines activités communes. Enfin, tout le reste, c'est-à-dire l'essentiel des compétences, est partagé, avec pour conséquence essentielle que les États membres sont limités dans l'exercice de la compétence dans ces domaines, une fois que celle-ci est exercée au niveau de l'Union.

voorwaarden die vermeld staan in een protocol dat bij het verdrag is gevoegd.

Een fundamenteel punt is de vraag waarom het opnemen van het Handvest van de grondrechten in de tekst meer betekent dan de toetreding tot het EVRM ? Het Handvest doet meer dan de burgerlijke en politieke rechten bevestigen : daarin staan ook de sociale rechten, de rechten in verband met gezondheid en bescherming van het milieu, de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, de kinderrechten, de rechten van gehandicapten en ouderen. Dit zijn allemaal begrippen die wel in het Handvest staan, maar niet in het EVRM.

Aan die waarden worden zowel de toetredings-clausules gekoppeld als een procedure waarbij de rechten van een lidstaat die de waarden van de Unie niet respecteert, kunnen worden geschorst. Ze verwijzen uitdrukkelijk naar de eerbiediging van de rechtsstaat, de democratie en de mensenrechten.

Omwille van een betere leesbaarheid van de verdragen werden alle verdragen, behalve het Euratomverdrag, gefuseerd, zoals in het verleden de instellingen werden gefuseerd.

De enige rechtspersoonlijkheid is een formele vernieuwing. Feitelijk brengt ze niet veel verandering teweeg, aangezien de Europese Unie al een internationaal rechtssubject is in de betrekkingen met al onze partners. De enige rechtspersoonlijkheid is nochtans van belang in alle bevoegdhedsdomeinen van de Unie, zowel intern ten aanzien van de lidstaten, de natuurlijke personen en de rechtspersonen binnen de Unie, als internationaal.

Het systeem van bevoegdheden werd beter gestructureerd. Dit steunt op de rechtspraak van het Hof.

Het gaat uiteraard niet om een catalogus van bevoegdheden, vermits de flexibiliteitsclausule de Unie na een eenparige beslissing in staat stelt op te treden om haar doelstellingen te bereiken.

Er wordt een onderscheid gemaakt tussen de exclusieve bevoegdheid en de ondersteunende bevoegdheid. In dit laatste geval is de Unie niet de enige die kan optreden. De lidstaten zijn bevoegd en de Unie beperkt zich ertoe de lidstaten te ondersteunen bij het bereiken van gemeenschappelijke doelstellingen in de desbetreffende materie of de uitoefening van die bevoegdheid te coördineren in het kader van bepaalde gemeenschappelijke acties. Al het overige zijn gedelde bevoegdheden, wat voornamelijk tot gevolg heeft dat de lidstaten slechts kunnen optreden voorzover de Unie dat nog niet heeft gedaan.

On a toujours voulu simplifier. La simplification la plus importante, en tout cas en volume, concerne les instruments. Les outils juridiques de l'Union européenne sont ramenés au nombre de six. D'une part, sur le plan législatif, la loi-cadre européenne équivaut à l'actuelle directive et la loi équivaut à l'actuel règlement européen. D'autre part, il existe des actes non législatifs, tels que le règlement au sens nouveau du terme. Il peut être délégué par le pouvoir législatif, lequel est constitué de manière générale par le Conseil et le parlement européen. En effet, le législateur et le pouvoir budgétaire deviennent bicéphales. Telle est la règle de base. Le législateur peut donc déléguer à la Commission certaines tâches visant à compléter des lois, à les modifier sur des points de détail, suivant d'ailleurs le principe même de la délégation : ce qui est délégué peut être repris. Le législateur peut donc rappeler la délégation dans le cas où la Commission n'exercerait pas correctement le pouvoir qui lui a été conféré. Ce principe est inscrit spécifiquement dans la loi.

L'Union devient aussi plus démocratique. Le rôle du parlement européen est accru. Il devient colégislateur avec le Conseil. De plus, on a élargi le pouvoir législatif du parlement dans des domaines où, jusqu'à présent, il était purement consultatif voire de pure information : l'agriculture, la coopération judiciaire pénale et la politique commerciale. Son pouvoir budgétaire est également renforcé puisque les deux branches de l'autorité budgétaire ont compétence sur l'ensemble des dépenses, qu'elles soient obligatoires ou non obligatoires. Grossièrement, les dépenses obligatoires sont les dépenses agricoles et les dépenses hors de la section « orientation » qui concernent les structures agricoles. Le soutien de l'activité vise davantage les agriculteurs que la production agricole.

Outre l'extension de son pouvoir dans les domaines législatif et budgétaire, le parlement voit aussi accru son rôle dans l'approbation et la révision des traités. En effet, le parlement européen peut aujourd'hui demander une telle révision.

L'autre avancée démocratique se trouve dans le rôle accru dévolu aux parlements nationaux. Elle est inscrite dans deux protocoles adjoints au traité qui précisent des obligations pour les institutions européennes et des droits pour les parlements nationaux.

Il y est précisé, au-delà de ce que prévoyait déjà un protocole annexé au traité d'Amsterdam, que les documents de consultation de la Commission, le programme législatif annuel et les projets d'acte législatif de l'Union sont adressés directement aux parlements nationaux. Il doit s'écouler six semaines avant que le sujet ne soit mis à l'agenda du Conseil de telle manière que les parlements nationaux puissent non seulement prendre connaissance de ces textes mais aussi en délibérer et faire connaître leur opinion à

Het is altijd de bedoeling geweest om te vereenvoudigen. De meest omvangrijke vereenvoudiging is die met betrekking tot de instrumenten. Er zijn voortaan nog slechts zes rechtsinstrumenten van de Unie. Op wetgevend gebied wordt de Europese kaderwet de tegenhanger van de huidige richtlijn en de Europese wet die van de huidige verordening. De verordening in de nieuwe betekenis is een niet-wetgevende handeling van algemene strekking. De wetgevende macht die in het algemeen wordt uitgeoefend door de Raad en het Europees Parlement, kan worden gedelegeerd. Voor de wetgeving en de begroting wordt de regel de medebeslissing op gelijke voet door de Raad en het Parlement. De wetgever kan de Commissie machtigen de wetgeving aan te vullen of details te wijzigen volgens de principes van de delegatie : wat men geeft kan men ook terugnemen. De wetgever kan de delegatie ook intrekken wanneer de Commissie de haar verleende macht niet correct uitoefent. Dit principe staat uitdrukkelijk in de wet vermeld.

De Unie wordt ook democratischer. De rol van het Europees Parlement wordt uitgebreid. Het Parlement deelt het medebeslissingsrecht als wetgever met de Raad. De wetgevende bevoegdheid van het Parlement wordt uitgebreid in domeinen waar het tot nog toe enkel een adviserende of informatieve stem had : landbouw, gerechtelijke samenwerking in strafzaken en handelsbeleid. De begrotingsbevoegdheid wordt versterkt, aangezien de twee takken van de begrotingsautoriteit een gelijke bevoegdheid hebben over alle, verplichte en niet-verplichte, uitgaven. De verplichte uitgaven zijn de landbouwuitgaven en die welke buiten de afdeling Oriëntatie vallen, die betrekking heeft op de landbouwstructuren. Steun voor de activiteit is veeleer gericht op de landbouwers dan op de producten.

Naast de uitbreiding van de wetgevende en de begrotingsbevoegdheid van het Parlement, krijgt het Parlement ook een grotere rol toegewezen bij de goedkeuring en herziening van verdragen. Het Europees Parlement kan daarvan voortaan een herziening vragen.

De tweede democratische vooruitgang is de grotere inspraak van de nationale parlementen. In twee protocollen bij het verdrag worden de verplichtingen voor de Europese instellingen omschreven, evenals de rechten van de nationale parlementen.

Bovenop wat al bepaald was in een protocol dat aan het verdrag van Amsterdam was gehecht, wordt nu bepaald dat de discussiedocumenten van de Commissie, het jaarlijkse wetgevingsprogramma en de wetgevingsvoorstellen van de Unie rechtstreeks naar de nationale parlementen worden gestuurd. Er dient een periode van zes weken te verstrijken vooraleer de wetgevingshandeling op de agenda van de Raad wordt geplaatst, zodat de nationale parlementen niet alleen kennis kunnen nemen van die teksten, maar er ook

leur gouvernement. Les parlements nationaux recevront également directement les ordres du jour et les résultats des sessions du Conseil.

Le rôle que les parlements nationaux seront amenés à assumer dans le contrôle de la subsidiarité est un rôle *a priori*, donc un rôle politique. Il existait depuis longtemps une compétence de contrôle *a posteriori* par la Cour de justice, mais il s'agissait d'une compétence purement juridictionnelle.

Les textes sont bien souvent amplifiés, détaillés jusqu'à l'extrême par le Parlement et les États membres plus que par le Conseil ou la Commission car tout le monde veut des garanties. Ainsi M. Delors disait que le texte original sur la société anonyme européenne ne comportait que quatre articles et qu'il finissait épais comme une bible. C'est le jeu normal du processus législatif qui sera désormais en partage entre le Conseil et le Parlement.

Tout parlement national aura donc le droit, s'il constate un non-respect du principe de subsidiarité, d'adresser un avis motivé à la Commission. La Commission apprécie alors le suivi à y donner. C'est aussi un signal pour le gouvernement qui devra discuter de ce sujet au Conseil. Mais là où cela prend de la valeur et du pouvoir, c'est lorsque le constat de ce non-respect est appuyé par au moins un tiers de l'ensemble des voix détenues par les parlements nationaux — chaque système parlementaire national dispose de deux voix. En effet, la Commission se trouve dès lors dans l'obligation de prendre ces avis en considération et, en conséquence, de retirer sa proposition, de la modifier ou de motiver son maintien.

Par ce biais, les parlements nationaux ont également, dans la suite de l'exercice, une possibilité de se pourvoir devant la Cour de justice. Dans ce cas le pourvoi ne se fait pas directement par le parlement mais par le biais de l'État membre.

Il y a aussi une possibilité pour le Comité des régions de se pourvoir à ce même titre.

Dans le cadre d'une Europe plus participative, le rôle de la société civile est également reconnu par la Constitution. La disposition la plus emblématique est la possibilité d'un droit d'initiative populaire pour solliciter une initiative de la Commission. À cet effet, il faut recueillir un million de signatures réparties sur un ensemble suffisamment significatif d'États non autrement précisé. Le rôle des partenaires sociaux et du sommet social européen est reconnu. Un dialogue est prévu avec la société civile organisée et toutes les associations représentatives qui sont les diverses manifestations du caractère participatif à côté du rôle de la démocratie représentative.

over kunnen stemmen en hun mening geven aan hun regering. Ook de agenda's en de resultaten van de Raadszittingen moeten rechtstreeks naar de nationale parlementen worden gestuurd.

De vraag van de subsidiariteit wordt door de nationale parlementen *a priori*, dus politiek, beoordeeld. Er was al lang een beoordeling *a posteriori* door het Hof van Justitie, maar dat was een zuiver juridische benadering.

Terzijde wordt opgemerkt dat de teksten van de Raad en van de Commissie vaak langer worden en meer in detail uitgewerkt door het Parlement en de lidstaten omdat ze meer garanties willen. De heer Delors zei daarover dat de oorspronkelijke tekst over de Europese naamloze vennootschap slechts vier artikelen lang was, maar uiteindelijk de omvang van een bijbel heeft gekregen. Dat is het normale gevolg van de wetgevende medebeslissing tussen Raad en Parlement.

Elk nationaal parlement zal het recht hebben, als het een schendig van het subsidiariteitsbeginsel vaststelt, een gemotiveerd advies te zenden aan de Commissie. De Commissie beslist welk gevolg daaraan wordt gegeven. Het is ook een signaal voor de regering die over dat onderwerp moet onderhandelen in de Raad. Ieder nationaal parlement beschikt over twee stemmen. Als een schending minstens met een derde van de aan de nationale parlementen toegedelde stemmen wordt vastgesteld, is de Commissie evenwel verplicht om daar rekening mee te houden en bijgevolg haar voorstel in te trekken, te wijzigen of het behoud ervan te motiveren.

Daardoor hebben de nationale parlementen ook later de mogelijkheid om in hoger beroep te gaan bij het Hof van Justitie. In dat geval wordt het beroep niet ingesteld door het parlement, maar via de lidstaat.

Het Comité van de regio's kan dat beroep ook zelf instellen.

In het kader van een meer participerend Europa erkent de Grondwet ook de rol van het middenveld. De meest symbolische bepaling is het burgerinitiatiefrecht waarmee de Commissie om een initiatief kan worden gevraagd. Daartoe moeten een miljoen handtekeningen worden verzameld in een voldoende groot aantal lidstaten, een aantal dat niet verder wordt bepaald. De rol van de sociale partners en van de Europese sociale top wordt erkend. Er wordt voorzien in een dialoog met het georganiseerde middenveld en alle representatieve verenigingen die de uiting zijn van het participerend karakter, naast de rol van de representatieve democratie.

En ce qui concerne les institutions, il faut tout d'abord garder à l'esprit que l'entrée en vigueur prévoira un phasage dans le temps. Après l'entrée en vigueur du traité, certaines modifications institutionnelles seront immédiatement appliquées, en 2007, et d'autres en 2009 à l'occasion des élections pour le parlement européen et de l'instauration d'une nouvelle Commission. Un troisième train de mesures entrera en vigueur en 2014; il vaut essentiellement pour la composition de la Commission. Celle-ci comprendra un commissaire par État membre jusqu'en 2014; c'est déjà le cas aujourd'hui. En revanche, en 2014, sauf si le Conseil européen en décide autrement à l'unanimité, la Commission sera réduite et le nombre de commissaire sera équivalent aux deux tiers du nombre des États membres. Des règles assureront l'égalité des États. Ainsi une décision devra être prise à l'unanimité sur un système de rotation et le nécessaire reflet de l'éventail géographique et démographique des États membres.

Le président de la Commission est élu par le parlement européen sur la base d'une proposition du Conseil européen. En quelque sorte il n'y a pas de changement, il est simplement précisé dans une déclaration introduite par le Bénélux que des consultations auront lieu avant que le Conseil européen ne prenne sa décision afin de tenir compte des résultats des élections européennes.

Au niveau du Parlement européen, le nombre de parlementaires est porté à 750. Ce qui est surtout significatif, c'est que l'on relève le nombre minimum de parlementaires qui est porté à six. En revanche, on abaisse légèrement le nombre maximum de parlementaires par État membre en l'occurrence, pour l'Allemagne, où il est ramené de 99 à 96.

Le changement le plus important qui devra être mis en œuvre par les décisions du Conseil européen prises à l'unanimité, sur proposition du Parlement européen et avec son approbation, concerne la manière dont seront ventilés les sièges entre ce maximum de 96 et ce minimum de six. Le traité précise que la ventilation devra être proportionnelle mais dégressive de manière à assurer une représentation plus importante des pays les moins peuplés.

Un autre changement qui, en revanche, interviendra immédiatement concerne le fonctionnement de la présidence du Conseil européen, l'exercice de la présidence du conseil et la présidence du conseil des Relations extérieures.

En ce qui concerne la présidence du Conseil européen, aujourd'hui, chaque État membre assure l'ensemble des présidences. Cela va du Conseil européen à l'ensemble des conseils techniques en passant par le conseil des Relations extérieures. Dorénavant, les États ne présideront plus le Conseil

De instellingen zullen gespreid in de tijd worden hervormd. Na de inwerkingtreding van het verdrag worden bepaalde institutionele wijzigingen onmiddellijk toegepast, in 2007, andere worden in 2009 toegepast ter gelegenheid van de verkiezingen voor het Europees Parlement en de aanstelling van een nieuwe Commissie. Een derde reeks maatregelen treedt in werking in 2014; die maatregelen hebben vooral betrekking op de samenstelling van de Commissie. Tot 2014 zal de Commissie één commissaris per lidstaat tellen, zoals nu reeds het geval is. In 2014 wordt de Commissie kleiner, tenzij de Europese Raad met eenparigheid van stemmen anders beslist, en het aantal commissarissen zal overeenstemmen met twee derde van het aantal lidstaten. De gelijkheid van de Staten wordt gegarandeerd door regels. Zo moet met eenparigheid van stemmen een beslissing worden genomen over een toerbeurtsysteem en de vereiste weerspiegeling van de geografische en democratische verscheidenheid van de lidstaten.

De voorzitter van de Commissie wordt door het Europees Parlement gekozen op basis van een voorstel van de Europese Raad. Hier verandert dus eigenlijk niets. Alleen wordt in een verklaring van de Benelux gepreciseerd dat, vooraleer de Europese Raad een beslissing neemt, overleg wordt gepleegd zodat rekening wordt gehouden met de uitslagen van de Europese verkiezingen.

Het aantal leden van het Europees Parlement wordt op 750 gebracht. Het is vooral belangrijk dat het minimaal aantal parlementsleden per lidstaat verhoogd wordt tot zes. Het maximaal aantal parlementsleden wordt daarentegen licht verminderd; voor Duitsland bijvoorbeeld daalt het aantal van 99 tot 96.

De belangrijkste wijziging die moet worden doorgevoerd door de beslissingen van de Europese Raad, die met eenparigheid van stemmen worden genomen op voorstel en met instemming van het Europees Parlement, heeft betrekking op de wijze waarop de zetels worden verdeeld tussen het maximum van 96 en het minimum van zes. In het verdrag wordt bepaald dat die verdeling proportioneel moet zijn, maar degressief opdat de minst bevolkte landen beter vertegenwoordigd zouden worden.

Een andere wijziging die onmiddellijk ingaat, heeft betrekking op de werking en het voorzitterschap van de Europese Raad, de uitoefening van het voorzitterschap van de Raad en het voorzitterschap van de Raad Externe Betrekkingen.

Vandaag worden alle voorzitterschappen van de Europese Raad bekleed door alle lidstaten. Dat is het geval voor de Europese Raad, alle technische raden en de Raad Externe Betrekkingen. Voortaan zullen de lidstaten niet langer het voorzitterschap van de Europese Raad uitoefenen. De voorzitter zal worden

européen. Ce sera une personnalité élue pour une période de deux ans et demi renouvelable une fois. De même, ils ne présideront plus le conseil des Relations extérieures qui sera présidé par le nouveau ministre des Affaires étrangères de l'Union européenne.

Selon une décision qui est préparée mais qui n'est pas encore prise parce qu'il n'y a pas la base juridique nécessaire à l'heure actuelle, les autres conseils seront présidés par les États, par groupes de trois, qui devront exercer à tour de rôle, pendant six mois, la présidence de l'ensemble des autres conseils, avec possibilité de se faire assister par un autre pays.

L'essentiel d'une présidence exercée par trois États est de veiller à disposer d'un programme d'activités conçu avec la Commission, moins « nationalement » marqué et qui permettra de se rapprocher de la fonction véritable de présidence du Conseil, à savoir faire fonctionner la machine. Un président du Conseil est une personne qui doit dégager la majorité qualifiée au sein du Conseil.

C'est cette même approche qui a présidé à la définition du rôle du président du Conseil européen. Ce sera une personnalité qui sera détachée de toutes ses fonctions nationales et qui travaillera avec la Commission. Il travaillera en coopération avec le président de la Commission et devra suivre le travail préparé par le conseil des Affaires générales qui, lui, est présidé selon les modalités traditionnelles.

La Belgique et le Benelux ont veillé à ce que le service de la présidence du Conseil n'empêtre pas sur les décisions de la Commission, d'une part, et du ministre des Affaires étrangères, d'autre part.

Autre point important pour les institutions : la fameuse majorité qualifiée au sein du Conseil. Le système entrera en vigueur en 2009. Il est assez compliqué : la majorité qualifiée, qui devient la règle à l'échelon du Conseil, est acquise dès lors que 55 % des États membres représentant 65 % de la population la soutiennent. Il faut bien se rendre compte que 35 % de la population peuvent être atteints par trois grands États. Il a donc été précisé que cette minorité de blocage devait comprendre au moins quatre États membres. Les chiffres sont légèrement plus élevés lorsque la décision n'est pas prise sur proposition de la Commission mais ce principe était déjà inscrit dans l'actuel traité.

Si l'on en juge selon les experts extérieurs qui ont effectué les calculs, les coalitions rendues possibles dans le cadre du Traité de Nice n'auraient permis des décisions que dans 2 % des cas. Ce traité n'était donc pas la panacée. Sur base de la formule prévue dans le traité constitutionnel et sans tenir compte de l'obligation relative aux quatre États membres, la probabilité s'élevait déjà à 13 %. Ce pourcentage est inférieur, il

gekozen voor een periode van tweeënhalve jaar, en kan eenmaal worden herkozen. De lidstaten zullen ook niet langer de Raad Externe Betrekkingen voorzitten. Die zal worden voorgezet door de toekomstige minister van Buitenlandse Zaken van de Europese Unie.

Volgens een beslissing die wordt voorbereid, maar nog niet werd genomen omdat de vereiste juridische basis nog niet vorhanden is, zullen de overige raden worden voorgezet door de Staten, per team van drie, die beurtelings gedurende zes maanden het voorzitterschap van alle andere raden uitoefenen, met de mogelijkheid om zich door een ander land te laten bijstaan.

Met dit voorzitterschap, uitgeoefend door drie Staten, wil men er vooral voor zorgen dat het activiteitenprogramma dat wordt uitgewerkt met de Commissie minder « nationaal » getint is, en dat men zich meer houdt aan de werkelijke functie van het voorzitterschap van de Raad, namelijk ervoor zorgen dat de Unie functioneert. Een voorzitter van de Raad moet een gekwalificeerde meerderheid binnen de Raad kunnen bereiken.

Die aanpak werd ook gevuld voor de definitie van de rol van de voorzitter van de Europese Raad, die volledig los zal staan van zijn nationale functies en zal samenwerken met de voorzitter van de Commissie. Hij moet het werk volgen dat werd voorbereid door de Raad Algemene Zaken, die op de traditionele wijze wordt voorgezet.

België en de Benelux hebben ervoor gezorgd dat het voorzitterschap van de Raad de beslissingen van de Commissie en die van de minister van Buitenlandsse Zaken niet aantast.

Een ander belangrijk punt voor de instellingen is de gekwalificeerde meerderheid in de Raad. Dat systeem treedt in werking in 2009. Het is vrij ingewikkeld : de gekwalificeerde meerderheid, die de regel wordt in de Raad, is bereikt wanneer ze gesteund wordt door 55 % van de lidstaten die 65 % van de bevolking vertegenwoordigen. Met 35 % van de bevolking kan immers een meerderheid worden bereikt door drie grote Staten. Daarom werd bepaald dat deze blokkeringsminderheid minstens uit vier lidstaten moest bestaan. De cijfers liggen iets hoger wanneer de beslissing niet wordt genomen op voorstel van de Commissie, maar dat principe was ook al opgenomen in het huidige verdrag.

Uitgaande van de berekeningen die werden gemaakt door externe experts, zouden de coalities die mogelijk waren in het kader van het Verdrag van Nice, slechts in 2 % van de gevallen tot beslissingen hebben geleid. Dat verdrag was dus geen wondermiddel. Op basis van de formule in het grondwettelijk verdrag en zonder rekening te houden met de verplichting inzake de vier lidstaten, steeg de mogelijkheid al tot 13 %.

faut le reconnaître, à celui qui figure dans la proposition formulée par la Convention mais il est quand même préférable aux 2 % précités.

Le champ d'application de la majorité qualifiée comprend les domaines de l'immigration, du contrôle des frontières, de la coopération judiciaire pénale, de la propriété intellectuelle, de la sécurité sociale des travailleurs migrants. Certes, quelques réticences se sont exprimées lors de la dernière phase des négociations : certains États membres auraient préféré s'en tenir au principe de l'unanimité.

Le compromis imaginé est le suivant : prévoir un système de « sonnette d'alarme », une possibilité de se pourvoir à l'échelon du Conseil européen, de donner à celui-ci un certain délai pour réagir, à défaut de décision. Il est, par exemple, automatiquement possible, dans le domaine de la coopération judiciaire pénale, de réaliser une coopération renforcée entre les pays formant la majorité qualifiée.

Du côté belge, on a regretté que l'on ne soit pas allé plus loin en termes de majorité qualifiée en matière fiscale, sociale et financière. Seule une clause passagère a été prévue en vertu de laquelle il n'est pas nécessaire de réaliser une nouvelle CIG et d'avoir un nouveau traité modifiant le traité actuel pour passer à un autre mécanisme de décision. La chose se fera par une décision du Conseil européen, décision prise à l'unanimité, et pour autant qu'aucun parlement national ne s'y oppose.

Sur ce point, c'est donc une avancée limitée.

Dans le secteur « justice et affaires intérieures », la convention, dans un premier temps, et la CIG, dans un deuxième temps, ont fait une percée marquante. La technique de l'intergouvernemental du troisième pilier a été abandonnée pour passer à la méthode communautaire. Les actes juridiques utilisés autrefois sont supprimés.

Dorénavant, l'on recourt aux lois, aux lois-cadres, aux règlements et aux décisions. La procédure sera, sauf dans un nombre limité de cas, la procédure législative ordinaire, c'est-à-dire une proposition de la commission, la majorité qualifiée au Conseil et la « codécision » du parlement européen.

Ce sera notamment le cas pour l'asile, pour l'immigration, pour la coopération judiciaire pénale, pour les mesures de soutien dans le domaine de la prévention du crime, pour les mesures non opérationnelles en coopération policière, pour le développement d'Europol, pour développement d'Eurojust, pour la coopération judiciaire civile à l'exception du droit de la famille.

Dat cijfer is inderdaad lager dan dat van het door de Conventie geformuleerde voorstel, maar het is toch beter dan de genoemde 2 %.

Het toepassingsgebied van de gekwalificeerde meerderheid werd uitgebreid tot de immigratie, de controle aan de buitengrenzen, de justitiële samenwerking in strafzaken, de intellectuele eigendom, de sociale zekerheid van migrerende werknemers. In de laatste fase van de onderhandelingen rees wel enig voorbehoud, want bepaalde lidstaten hadden liever het principe van de eenparigheid gehandhaafd.

Als compromis werd dan het systeem van de « alarmbel » bedacht, een mogelijkheid om in beroep te gaan bij de Europese Raad. Die krijgt dan een bepaalde termijn om te reageren, bij ontstentenis van een beslissing. Voor de justitiële samenwerking in strafzaken is het bijvoorbeeld automatisch mogelijk een nauwere samenwerking tot stand te brengen tussen de landen die de gekwalificeerde meerderheid leveren.

België betreurt dat de gekwalificeerde meerderheid niet werd uitgebreid tot de fiscale, sociale en financiële aangelegenheden. Er werd alleen in een bepaling voorzien waardoor kan worden overgegaan tot een ander beslissingsmechanisme zonder dat het nodig is een nieuwe IGC te vormen of een nieuw verdrag tot wijziging van het huidige verdrag te redigeren. Een beslissing van de Europese Raad, genomen met eenparigheid van stemmen, volstaat op voorwaarde dat geen enkel nationaal parlement zich daartegen verzet.

Dit is dus een beperkte vooruitgang.

In de sector « justitie en binnenlandse zaken » hebben de Conventie, in eerste instantie, en de IGC, in tweede instantie, een grote vooruitgang geboekt. De intergouvernementele methode van de derde pijler werd vervangen door de communautaire methode. De voormalige rechtsinstrumenten worden afgeschaft.

Voortaan wordt een beroep gedaan op wetten, kaderwetten, verordeningen en besluiten. Met uitzondering van een beperkt aantal gevallen wordt voortaan de gewone wetgevingsprocedure van toepassing, namelijk een voorstel van de Commissie, een gekwalificeerde meerderheid van stemmen in de Raad en een « medebeslissing » van het Europees Parlement.

Dat geldt inzonderheid inzake asiel, immigratie, justitiële samenwerking in strafzaken, de ondersteuningsmaatregelen op het gebied van de misdaadpreventie, de niet operationele maatregelen inzake politiële samenwerking, de ontwikkeling van Europol en Eurojust en de justitiële samenwerking in burgerzaken, met uitzondering van het familierecht.

L'avancée est donc considérable. Pour la coopération pénale, les États de *common law* ont émis des objections au passage à la majorité qualifiée. Une clause d'appel au niveau du Conseil européen est donc prévue quand un État considère qu'une proposition législative porte atteinte aux aspects fondamentaux de son système juridique.

Le jeu *common law* versus notre système juridique a été retenu comme une base pouvant justifier cette approche. Dans ce cas, la saisine suspend la procédure législative au niveau du Conseil pour une période de quatre mois.

Si le Conseil européen ne parvient pas à un accord général au terme de ces quatre mois, les autres états peuvent établir une coopération renforcée sans devoir reprendre tout le processus. Enfin, la Cour de justice est désormais pleinement compétente dans ces domaines, ce qui constitue une autre avancée importante.

La convention a considérablement étayé le texte constitutionnel du point de vue de la substance. Une série d'objectifs sont énumérés dans le respect des conventions internationales, s'agissant, par exemple, du statut uniforme de l'asile, du statut uniforme pour les personnes devant bénéficier d'une protection subsidiaire, du respect de la convention de Genève.

Il y aurait également une politique commune en matière d'immigration, politique qui devra, certes, respecter les compétences nationales. Cela signifie notamment qu'il appartient toujours aux États nationaux de déterminer les quotas d'immigrants. Le sujet est abordé dans le cadre du débat qui a lieu sur la base du livre vert que la Commission vient de publier, intitulé *L'immigration économique*. Il revient aux États — cette compétence relève, dans certains pays des entités fédérées — de déterminer les niveaux. Pour ce qui est de la « substance non économique », la politique d'immigration serait menée à l'échelon européen.

Notons également une avancée dans le domaine de la reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires et un début d'harmonisation, en particulier du droit pénal matériel et du droit de procédure pénale.

Citons encore l'extension des compétences d'Europol et d'Eurojust et la création d'un parquet européen compétent pour lutter contre les fraudes relatives aux budgets communautaires, mais dont les compétences pourront aussi être plus larges, sur la base d'une décision qui devrait être prise par le Conseil, notamment pour lutter contre la criminalité grave ayant une dimension transfrontalière.

En ce qui concerne la politique extérieure et à la sécurité commune, la création de la fonction de

Dat is dus een belangrijke vooruitgang. Voor de samenwerking in strafzaken hebben de landen waar de *common law* geldt, bezwaren geuit tegen de overgang naar de gekwalificeerde meerderheid. Er werd dan ook bepaald dat een lidstaat zich tot de Europese Raad kan wenden wanneer hij van oordeel is dat een wetsvoorstel de fundamentele aspecten van zijn rechtssysteem schaadt.

Er werd rekening gehouden met de tegenstelling tussen de *common law* en ons rechtsstelsel om deze aanpak te verantwoorden. In dat geval schorst de aanhangigmaking de wetgevingsprocedure op het niveau van de Europese Raad voor een termijn van vier maanden.

Wanneer de Europese Raad niet binnen vier maanden tot een algemeen akkoord komt, kunnen de andere lidstaten automatisch een nauwere samenwerking uitwerken, zonder de procedure te moeten hervatten. Het Hof van Justitie is voortaan ten volle bevoegd voor die domeinen, wat eveneens een belangrijke vooruitgang is.

De conventie heeft inhoudelijk veel stof geleverd voor de grondwettelijke tekst. Er worden een aantal doelstellingen opgesomd, met respect voor de internationale verdragen, zoals een uniforme asielstatus en een uniforme status voor personen die subsidiaire bescherming behoeven en de naleving van het verdrag van Genvève.

Er zou ook een gemeenschappelijk immigratiebeleid komen. Dat zal uiteraard de nationale bevoegdheid terzake moeten eerbiedigen. Dat betekent dat de lidstaten nog altijd de immigratiequota zullen vaststellen. Dit aspect wordt benaderd in het kader van het debat over het groenboek «Economische immigratie» dat de Commissie zopas heeft gepubliceerd. Het komt de Staten toe — deze bevoegdheid komt in sommige landen zelfs toe aan de deelstaten — de niveaus vast te stellen. Voor het niet-economische aspect zou het immigratiebeleid op Europees niveau worden vastgelegd.

We stellen ook een vooruitgang vast inzake de wederijdse erkenning van gerechtelijke beslissingen en een begin van harmonisering, in het bijzonder van het materiële strafrecht en de strafprocedure.

Verder is er de uitbreiding van de bevoegdheden van Europol en Eurojust en de oprichting van een Europees parket dat bevoegd wordt voor de fraudebestrijding met betrekking tot de communautaire begroting. Die bevoegdheid kan worden uitgebreid door een beslissing van de Raad, met name om de zware grensoverschrijdende criminaliteit te bestrijden.

Wat het gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid betreft, trekt de instelling van een minister

ministre des Affaires étrangères de l'Union européenne est le point qui attire le plus l'attention. Ce ministre assumera à la fois les fonctions de l'actuel président du Conseil des relations extérieures — il préside les réunions et représente l'Union européenne à l'extérieur — et de commissaire aux relations extérieures, membre de la Commission, dont il devient d'ailleurs un vice-président. La décision politique a déjà été prise : si le traité entre en vigueur, le premier à porter cette double casquette sera M. Solana, l'actuel Haut Représentant. Cela entraînera automatiquement le retrait de l'actuel commissaire espagnol. J'anticipe un peu en tenant ces propos, mais la décision a déjà été prise en ce sens.

Toujours dans le domaine de la PESC, il est possible — élément important — de prendre des décisions à la majorité qualifiée lorsque la proposition est faite par le ministre des Affaires étrangères de l'Union, à la demande du Conseil européen. Le ministre européen des Affaires étrangères constitue en quelque sorte un élément analogue à cet élément de centralité, à l'intérieur du système traditionnel de la Communauté, que constitue la Commission. Ce point de référence de centralité permet d'envisager la majorité qualifiée, puisque ce n'est plus une approche nationale, qui aurait légitimement nécessité l'unanimité. Certes, la majorité qualifiée fonctionnera seulement dans le cas où le ministre fait sa proposition, à la demande du Conseil européen. Deuxième possibilité : la clause de passerelle politique, en vertu de laquelle, moyennant une décision unanime du Conseil européen, le champ d'activité des décisions prises à la majorité qualifiée pourrait être étendu dans le domaine de la PESC.

Le volet « Défense » a également réservé quelques surprises. Ainsi, en février 2003, une réunion de quatre gouvernements à Bruxelles suscitait certains sarcasmes. L'objectif était de relancer la défense européenne. La fin de cette même année a pourtant vu se dégager un consensus pour introduire dans le traité une section non négligeable sur la Défense et créer un mécanisme qui comporte une coordination des programmations d'acquisitions militaires, dans le cadre d'une coopération structurée.

En matière de Défense, on est allé au-delà des tâches de Petersberg puisque l'on prévoit désormais la possibilité pour l'Union de mener des missions de prévention de conflits et des opérations de stabilisation après conflits. Je soulignerai également l'introduction d'une clause qui n'est pas une clause d'assistance mutuelle à la façon du traité de l'UEO ou de l'OTAN mais une clause d'aide et d'assistance de tous les États membres, dès que l'un d'entre eux se trouve agressé de manière armée. Il est précisé que cette clause ne porte pas atteinte au caractère spécifique de la politique de défense de certains États — les États neutres — ni au rôle de l'OTAN dans la défense collective et dans sa mise en œuvre est évidemment rappelé.

van Buitenlandse Zaken van de EU vanzelfsprekend de meeste aandacht. Deze minister zal tegelijk de opdrachten van de huidige voorzitter van de Raad Buitenlandse Zaken — hij zit de vergaderingen voor en vertegenwoordigt de Unie in het buitenland — en van de commissaris voor externe betrekkingen, lid van de Commissie waarvan hij vice-voorzitter wordt, overnemen. De politieke beslissing daarover is al genomen. Wanneer het verdrag in werking treedt, zal de huidige Hoge Vertegenwoordiger, de heer Solana, die twee petjes dragen. Dat zal automatisch het terugtreden van de huidige Spaanse commissaris tot gevolg hebben. Ik loop een beetje op de zaken vooruit, maar de beslissing is genomen.

Nog inzake het GBVB is het mogelijk — en dat is belangrijk — beslissingen met een gekwalificeerde meerderheid te nemen wanneer het voorstel wordt gedaan door de minister van Buitenlandse Zaken van de Unie op verzoek van de Europese Raad. Die Europese minister heeft als het ware een analoge positie als de Commissie, het meest centrale orgaan binnen het traditionele systeem van de Gemeenschap. Dat soort benadering maakt een gekwalificeerde meerderheid mogelijk. Het gaat hier immers niet meer om een nationale benadering die unanimité vereist. De gekwalificeerde meerderheid zal wel enkel gelden wanneer de minister zijn voorstel lanceert op verzoek van de Europese Raad. Een tweede mogelijkheid is de politieke « passerelle ». Daardoor kan, via een unanieme beslissing van de Europese Raad, het aantal besluiten inzake het GBVB die met een gekwalificeerde meerderheid kan worden aangenomen, worden uitgebreid.

Het deel « défense » bevat ook enkele verrassingen. Een bijeenkomst van vier regeringen in Brussel in februari 2003 lokte enig sarcasme uit. Het doel was de Europese defensie een nieuw elan te geven. Op het einde van hetzelfde jaar begon zich een consensus af te tekenen om in het verdrag een niet onaanzienlijk deel inzake defensie op te nemen en een mechanisme in te stellen voor de coördinatie van militaire aankoopprogramma's in het kader van een gestructureerde samenwerking.

Inzake defensie is men verder gegaan dan de taken van Petersberg. Voortaan heeft de Unie immers de mogelijkheid aan conflictpreventie te doen en stabiliseringsoperaties na afloop van conflicten uit te voeren. Ik leg ook de nadruk op de invoering van een clausule die geen clausule van wederzijdse bijstand is zoals in de WEU- en NAVO-verdragen, maar een clausule tot hulp en bijstand van alle lidstaten zodra één van hen het slachtoffer van gewapende agressie is. Deze clausule doet geen afbreuk aan het specifieke karakter van het defensiebeleid van sommige Staten — de neutrale Staten — noch aan de rol van de NAVO als grondslag en instrument van hun collectieve defensie.

### Le domaine social et la gouvernance économique :

S'agissant des GOPE — grandes orientations de politique économique —, une amélioration a été introduite dans le traité. La Commission a le droit d'adresser directement des avertissements aux États membres dont les politiques ne sont pas conformes aux grandes orientations de politique économique qui ont été agréées. Lorsque les recommandations sont faites à un État, celui-ci ne participe pas au vote, ce qui est logique. Auparavant, le texte permettait à cet État de bloquer la décision. Il faut donc noter une avancée intéressante.

Pour ce qui est de la procédure de déficit excessif, certaines modifications importantes ont été introduites. La Commission peut adresser un avis à un État membre qui se trouve en situation de risque de déficit excessif, avant d'aller plus loin dans la procédure. Ensuite, le constat de l'existence d'un tel déficit se fait sur la base d'une proposition de la Commission. Le Conseil ne peut donc s'en écarter qu'à l'unanimité. En revanche, les recommandations peuvent être modifiées par le Conseil, à la majorité qualifiée. Dans ce cas aussi, l'État concerné est exclu du vote, ce qui n'est pas le cas dans la procédure actuelle. Cela a d'ailleurs motivé, pour partie, les situations que l'on a connues fin 2003.

Quant au volet social, la Constitution reconnaît — c'est presque un truisme puisque cela figurait déjà dans les traités — l'importance de la dimension sociale et précise que l'économie sociale de marché, qui constitue un objectif de l'Union, tend au plein-emploi — et non plus à un haut niveau d'emploi — et au progrès social, ceux-ci étant également des objectifs de l'Union.

Un deuxième élément significatif est l'insertion d'une clause sociale horizontale dans le traité. Il existait déjà une clause environnementale qui implique que toutes les politiques menées doivent tenir compte de la dimension environnementale. Désormais, toutes les politiques devront donc également tenir compte des objectifs sociaux de l'Union.

Ces points sont des éléments sur lesquels la Belgique a insisté, avec l'appui de certains autres partenaires, et a pu obtenir gain de cause.

L'introduction d'une base juridique en ce qui concerne les services d'intérêt général est une autre élément notable. Celle-ci permettra de tenir davantage compte du rôle spécifique que ces services remplissent par rapport aux entreprises privées.

Citons encore la base juridique prévoyant que la Commission encourage la coopération entre les États membres dans le domaine social lorsque celui-ci est de la compétence des États et permettant à la Commissio-

### Het sociale en economische beleid :

Voor de globale richtsnoeren inzake het economisch beleid werd het verdrag verbeterd. De Commissie heeft nu het recht rechtstreeks waarschuwingen te richten aan de lidstaten waarvan het beleid niet beantwoordt aan de globale richtsnoeren inzake economisch beleid zoals die werden overeengekomen. Wanneer die aanbevelingen aan een Staat worden gericht, neemt die Staat geen deel aan de stemming, wat logisch is. Daarvoor kon die Staat het besluit blokkeren. Er is dus vooruitgang geboekt.

Wat de procedure inzake buitensporige tekorten betreft, werden belangrijke wijzigingen aangebracht. De Commissie kan een lidstaat die een buitensporig tekort riskeert, een kennisgeving doen toekennen vooraleer de procedure voort te zetten. Het bestaan van een dergelijk tekort wordt vastgesteld op basis van een voorstel van de Commissie. De Raad kan er enkel bij eenparigheid van stemmen van afwijken. Daartegenover staat dat de aanbevelingen door de Raad met een gekwalificeerde meerderheid kunnen worden aangepast. Ook in dat geval heeft de betrokken Staat geen stemrecht, wat in de huidige procedure niet zo is. Dat lag trouwens gedeeltelijk aan de basis van de situaties die men eind 2003 heeft gekend.

Wat het sociale onderdeel betreft, erkent de grondwet — het is bijna een gemeenplaats aangezien dit reeds in de verdragen staat — het belang van de sociale dimensie en verduidelijkt ze dat de sociale markteconomie, die een doel van de Unie is, streeft naar volledige werkgelegenheid — en niet langer naar een hoog niveau van werkgelegenheid — en naar sociale vooruitgang, wat eveneens een doelstelling van de Unie is.

Een tweede belangrijk element is de inassing van een horizontale sociale clausule in het verdrag. Er bestond reeds een milieuclausule die inhoudt dat elk beleid rekening moet houden met de milieudimensie. Voortaan moet het beleid ook rekening houden met de sociale doelstellingen van de Unie.

Die punten zijn elementen waarop België, met de steun van sommige andere partners, heeft gehamerd en zijn doel heeft bereikt.

De invoering van een juridische basis voor de diensten van algemeen belang is een ander aan te stippen punt. Dat zal het mogelijk maken meer rekening te houden met de specifieke rol welke die diensten vervullen in vergelijking met de privé-ondernemingen.

Er moet ook verwezen worden naar de juridische basis waarop de Commissie kan steunen om de samenwerking tussen de lidstaten op het sociale vlak aan te moedigen wanneer het een nationale bevoegd-

sion de prendre des initiatives propres, dans le cadre de la méthode ouverte de coordination, pour développer des orientations, instaurer un système d'indicateurs, opérer des échanges de pratiques et procéder à des évaluations.

L'orateur cite enfin un dernier élément qui relève de l'actualité politique et qui touche entre autres au domaine social, mais qui trouve sa base juridique dans le traité constitutionnel : dans le domaine de la politique commerciale, qui devient une compétence exclusive de l'Union, il est dit que la spécificité des services culturels, sociaux, de santé et d'éducation doit être reconnue et, à cet effet, l'unanimité est requise pour la négociation comme pour la conclusion des accords portant sur ces services, lorsque ceux-ci risquent de perturber gravement l'organisation de ces services au niveau national et de porter atteinte aux compétences des États pour la fourniture de ces services.

Voilà l'éventail des avancées dans diverses politiques. Ce n'est pas tout ce que le traité constitutionnel modifie par rapport aux traités — l'exposé des motifs passe en revue toutes ces modifications — mais j'ai voulu attirer l'attention sur des points qui, dans le cadre de la Convention et de la CIG, avaient retenu plus particulièrement l'attention et prêté à discussion.

M. Lionel Vandenberghe se dit frappé par le fait que M. Demoulin et un orateur de ce matin ont tous deux commencé leur exposé en parlant des valeurs de l'Union européenne, les grands principes. Ce sont de belles déclarations d'intention. Si des problèmes devaient surgir dans un État membre quant à l'application de ces principes, quelle instance statuerait ? En fin de compte ce sont les États membres qui se prononceront. Nous avons déjà discuté auparavant de la différence entre l'État de droit et l'État réel. Cette remarque vaut également pour la politique sociale européenne. Dans ce domaine aussi ce seront les États membres qui détermineront la politique qui sera menée.

M. Berni Collas aimerait savoir de quel poids la Belgique peut encore peser au sein des divers organes, que ce soit au Parlement européen, avec ses 24 parlementaires, au Conseil des ministres, avec le système de pondération des voix que l'on connaît, ou à la Commission, avec le commissaire que notre pays a encore, du moins provisoirement. M. Demoulin a-t-il l'impression qu'il faut viser des alliances privilégiées ou objectives ? Si oui, lesquelles ?

Si l'on compare le texte de la Constitution avec les propositions faites par la Belgique dans le cadre de la Convention, quel a été le poids de notre pays dans la confection de la Constitution ?

M. Demoulin a évoqué le rôle du président du Conseil des ministres. Quel profil doit-il avoir ? Sur

heid betreft en die de Commissie de kans geeft zelf initiatieven te nemen in het kader van de open coördinatiemethode om richtsnoeren vast te leggen, een systeem van indicatoren in te stellen, beste praktijken uit te wisselen en evaluaties te maken.

Spreker verwijst ten slotte naar een element dat politiek actueel is en ook aan het sociale raakt, maar waarvan de juridische basis in het grondwettelijk verdrag is terug te vinden. Inzake handelspolitiek, die een exclusieve bevoegdheid van de Unie wordt, wordt gezegd dat het specifieke karakter van de culturele, de sociale, de gezondheids- en opvoedende diensten erkend moet worden. Er is dan ook unanimiteit vereist voor het onderhandelen en afsluiten van akkoorden over deze diensten, wanneer deze de organisatie van deze diensten op nationaal vlak ernstig dreigen te verstoren en de bevoegdheden van de Staten voor de levering van deze diensten dreigt aan te tasten.

Tot daar een overzicht van de vooruitgang die op diverse vlakken werd geboekt. Het omvat niet alle wijzigingen die het grondwettelijk verdrag aan de verdragen aanbrengt — in de memorie van toelichting worden al die wijzigingen behandeld — maar ik heb de aandacht willen vestigen op de punten die in het kader van de Conventie en de IGC in het bijzonder de aandacht trokken en aanleiding tot discussie waren.

De heer Lionel Vandenberghe vindt het opvallend dat zowel de heer Demoulin als een spreker vanmorgen begonnen zijn met een uiteenzetting over de waarden van de Europese Unie, de grote principes. Dat zijn mooie intentieverklaringen. Als in een bepaalde lidstaat problemen rijzen met betrekking tot de toepassing van deze principes, welke instantie zal dat dan beoordelen ? Uiteindelijk zullen het de lidstaten zijn die een oordeel moeten vellen. We hadden het eerder al over het verschil tussen de wettelijke staat en de werkelijke staat. Deze opmerking geldt eigenlijk ook voor het Europees sociaal beleid. Ook op dat gebied zullen de lidstaten bepalen welk beleid er zal worden gevoerd.

De heer Berni Collas zou graag weten welk gewicht België nog in de schaal kan leggen in de verschillende organen, in het Europees Parlement met zijn 24 parlementsleden, in de Raad van ministers waar de stemmen worden gewogen, en in de Commissie met de éne commissaris waarover ons land voorlopig nog beschikt. Denkt de heer Demoulin dat er bevoorrechte of objectieve allianties moeten worden gesloten ? Zo ja, welke ?

Als we de tekst van de Grondwet vergelijken met de Belgische voorstellen in de Conventie, wat is dan de invloed van ons land geweest in de uiteindelijke tekst van de Grondwet ?

De heer Demoulin heeft verwezen naar de rol van de voorzitter van de Raad van ministers. Welk profiel

quelles administrations s'appuiera-t-il concrètement ? Selon M. Demoulin, il doit travailler en coopération avec le président de la Commission et le ministre des Affaires étrangères. Ne craint-il pas une certaine concurrence ?

Le Parlement européen est devenu une sorte de mastodonte, même si le nombre de sièges est désormais plafonné. Vu l'accroissement de son rôle et de ses compétences, cette institution est-elle gérable dans le contexte actuel.

Mme Olga Zrihen remercie l'orateur de son exposé très clair et structuré. L'exercice, qui est loin d'être facile, nous fournit de la matière pour notre travail de vulgarisation, de diffusion de ce texte.

Sa question porte sur les rapports entre les compétences des différents présidents : président du Conseil, ministre des Affaires étrangères, vice-président, président du Parlement européen, président de la Commission. Comment tous ces hommes ou ces femmes s'organiseront-ils pour agir dans la cohérence et éviter la cacophonie qui est fréquemment reprochée ? On dit souvent que quand on veut contacter l'Europe, on ignore quel numéro de téléphone il faut appeler. Il ne faudrait pas que cela se résume à un seul, celui du ministre des Affaires étrangères.

Le président signale que M. Demoulin a déclaré qu'en l'absence d'accord et de ratification par l'ensemble des États membres, on en restera au Traité de Nice, rien qu'au Traité de Nice. Est-il pensable que l'Europe ait un avenir avec le Traité de Nice ? Comment pourra-t-on travailler à 25 dans le cadre de ce traité ? Certes, on le fait actuellement mais en se disant que très vite, les choses vont changer avec le traité constitutionnel. À défaut de traité constitutionnel, quels sont les problèmes structurels qui devraient survenir assez rapidement dans la formulation et l'adoption des décisions ?

Sa deuxième question rejoint celle de M. Collas au sujet de la place de la Belgique dans l'architecture de l'union. Nous sommes maintenant dans une union à 25, à l'intérieur de laquelle certaines alliances doivent forcément s'organiser. En ce qui concerne la diplomatie de l'union, quelles alliances seront-elles privilégiées ? Nous situerons-nous dans le cadre d'un groupe de petits pays qui pourraient faire entendre leur voix ou bien nous accrocherons-nous à de plus grandes entités ? Dans l'affirmative, lesquelles ?

Enfin, vous avez fait état d'une clause d'assistance mutuelle sur le plan de la sécurité. Je vous pose une question spécifique portant sur un État membre de l'Union européenne. À Chypre, il y a actuellement — il faut l'appeler par son nom — une armée d'occupation. En l'absence de volonté commune en faveur de cette présence militaire, si ce pays demande l'aide de l'Union par rapport à cette armée d'un pays

moet deze hebben ? Op welke administratie zal hij concreet kunnen steunen ? Volgens de heer Demoulin moet hij samenwerken met de voorzitter van de Commissie en de minister van Buitenlandse Zaken. Vreest hij geen concurrentie ?

Het Europees Parlement is een mastodont geworden, zelfs nu het aantal zetels begrensd is. Kan deze instelling nog wel degelijk worden beheerd, gelet op de uitbreiding van zijn rol en bevoegdheden ?

Mevrouw Olga Zrihen dankt de spreker voor zijn duidelijke en gestructureerde uiteenzetting. Dat geeft ons stof voor onze opdracht, namelijk de vulgarisering en verspreiding van de tekst.

Zij heeft een vraag over de verhouding tussen de bevoegdheden van de verschillende voorzitters : voorzitter van de Raad, minister van Buitenlandse Zaken, vice-voorzitter, voorzitter van het Europees Parlement, voorzitter van de Commissie. Hoe zullen al die mannen en vrouwen het aan boord leggen om coherent te handelen en de kakofonie te voorkomen die hun zo dikwijls wordt verweten ? Er wordt dikwijls gezegd dat, wanneer men Europa wil contacteren, men niet weet welk telefoonnummer te draaien. Het nummer van de minister van Buitenlandse Zaken mag niet het enige worden.

De voorzitter wijst erop dat de heer Demoulin heeft verklaard dat, wanneer er geen akkoord en ratificatie komt van alle lidstaten, uitsluitend het verdrag van Nice blijft gelden. Is het denkbaar dat Europa een toekomst met dat verdrag heeft ? Hoe kan er met 25 in het kader van dat verdrag worden gewerkt ? Dat gebeurt nu ook, maar er wordt dan gezegd dat de zaken snel zullen veranderen met het grondwettelijk verdrag. Wat zijn de structurele problemen die zonder grondwettelijk verdrag zullen rijzen bij het formuleren en nemen van besluiten ?

Zijn tweede vraag sluit aan bij die van de heer Collas en betreft de plaats van België binnen de Unie. Wij zijn nu met 25 en binnen de Unie zullen onvermijdelijk bepaalde allianties ontstaan. Welke allianties zullen er inzake de diplomatie van de Unie worden bevoordeeld ? Zullen wij aansluiten bij een groep kleine landen die aldus hun stem kunnen laten horen, of zullen wij aansluiten bij grotere eenheden ? Zo ja, bij welke ?

U hebt ook melding gemaakt van een clause inzake wederzijdse bijstand inzake veiligheid. Ik heb een specifieke vraag over een EU-lidstaat. Op Cyprus is er momenteel — men moet het kind bij zijn naam noemen — een bezettingsleger. Wanneer dit land, bij gebrek aan overeenstemming over deze militaire aanwezigheid, de hulp van de Unie inroeft tegenover het leger van een land dat kandidaat voor de Unie is,

qui fait acte de candidature à cette Union mais n'en est toutefois pas membre, que faisons-nous ? Quelles sont les procédures envisagées ?

M. Xavier Demoulin répond qu'une procédure de suspension de certains droits figure déjà dans le traité de Nice pour le cas où un État membre ne respecterait pas toutes les valeurs de l'Union. Une longue discussion a eu lieu à Nice pour déterminer la manière de punir un État membre en cause sans porter préjudice à sa population.

Cette procédure de suspension est maintenue dans le projet de Constitution, plus précisément à l'article I-59 qui est en fait l'actuel article 7 du Traité d'Amsterdam, complété à Nice.

L'article 59 stipule que le Conseil, sur initiative d'un tiers des États membres ou sur proposition de la Commission peut, à la majorité des quatre cinquièmes de ses membres et après approbation du Parlement européen, constater qu'il existe un risque de violation des valeurs de l'Union par un État membre. Il s'agit donc ici d'un risque ou d'une possibilité.

Ensuite le Conseil européen, sur initiative d'un tiers des États membres ou sur proposition de la Commission, peut adopter une décision constatant l'existence d'une violation grave et persistante des valeurs par un État membre. Le Conseil européen statue à l'unanimité, après approbation du Parlement européen.

Lorsque la constatation susdite a été faite, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, peut adopter une décision européenne qui suspend certains des droits découlant de l'application de la Constitution à l'État membre en cause, y compris les droits de vote du membre du Conseil représentant cet État.

L'État membre concerné a le droit de se défendre mais il ne peut prendre part aux discussions et au processus décisionnel qui sont réservés aux autres États membres, après approbation du Parlement européen.

C'est une procédure compliquée mais elle se trouve dans la constitution et était déjà prévue en partie dans le Traité d'Amsterdam complété à Nice.

M. Lionel Vandenberghe estime qu'une exclusion est donc pratiquement impossible. Si on devait, en cas de violations graves, entamer une procédure de ce type qui requiert l'unanimité, cela reviendrait à délivrer un sauf-conduit aux États membres.

maar er nog geen lid van is, wat zullen wij dan doen ? Wat zijn dan de geldende procedures ?

De heer Xavier Demoulin antwoordt dat in het verdrag van Nice reeds een procedure werd opgenomen tot schorsing van bepaalde rechten in geval een lidstaat niet alle waarden van de Unie respecteert. In Nice werd een hele discussie gevoerd over de vraag hoe een lidstaat die de fundamentele regels en waarden van de Unie niet naleeft, kan worden gestraft zonder dat de bevolking van de lidstaat wordt benadeeld.

Die procedure tot schorsing wordt behouden in het ontwerp van Grondwet, meer bepaald in artikel I-59, dat eigenlijk het huidige artikel 7 van het Verdrag van Amsterdam is, aangevuld te Nice.

Artikel 59 bepaalt dat de Raad, op initiatief van één derde der lidstaten ofwel op voorstel van de Commissie, met een meerderheid van vier vijfde van zijn leden en na goedkeuring van het Europees Parlement, mag vaststellen dat er een risico van een schending van de waarden van de Unie door één lidstaat bestaat. Hier gaat het dus om een risico of een mogelijkheid.

Vervolgens kan de Europese Raad op initiatief van één derde van de lidstaten of op voorstel van de Commissie een besluit nemen waarin een ernstige en voortdurende schending door een lidstaat van de waarden wordt geconstateerd. De Europese Raad besluit met eenparigheid van stemmen — zonder de stem van de betrokken lidstaat natuurlijk —, na goedkeuring door het Europees Parlement.

Wanneer de hierboven bedoelde constatering is gedaan, kan de Raad met gekwalificeerde meerderheid van stemmen een Europees besluit nemen tot schorsing van bepaalde rechten die uit de toepassing van de grondwet op de betrokken lidstaat voortvloeien, waaronder de stemrechten van het lid van de Raad dat deze staat vertegenwoordigt.

De betrokken lidstaat heeft recht op verdediging, maar het kan niet aan de discussies en de besluitvorming deelnemen. Dat is een zaak voor de andere lidstaten, na goedkeuring van het Europees Parlement.

Het is een ingewikkelde procedure, maar ze staat in de grondwet en ze was dus al voor een deel opgenomen in het Verdrag van Amsterdam en aangevuld in het Verdrag van Nice.

De heer Lionel Vandenberghe vindt dat een uitsluiting dus in feite bijna niet mogelijk is. Als in geval van ernstige schendingen een dergelijke ingewikkelde procedure moet worden gevuld, die eenparigheid vereist, dan wordt de lidstaten eigenlijk een vrijgeleide gegeven.

M. Xavier Demoulin répond que le président du Conseil européen n'a pas d'administration propre. Il ne dispose que de celle du secrétariat général du Conseil.

En ce qui concerne les relations entre le président du Conseil, le ministre des Affaires étrangères, s'agissant de la PESC, et le président de la Commission, beaucoup dépend des personnes.

Sur le plan institutionnel, on s'est efforcé du côté belge d'encadrer le président du Conseil européen pour éviter qu'il ne se substitue en quelque sorte au président de la Commission. On a dès lors fait inscrire dans les textes que, dans sa fonction, il doit coopérer avec le président de la Commission, s'agissant d'assurer le suivi des délibérations du Conseil européen.

La préparation du Conseil européen revient non seulement au président de la Commission mais aussi au Conseil Affaires générales. C'est donc le pays assumant la présidence du Conseil Affaires générales qui sera aussi son interlocuteur.

Concernant la politique extérieure et de sécurité commune, le ministre des Affaires étrangères est compétent à son échelon et le président du Conseil européen au sien. Le président du Conseil européen n'est compétent en matière extérieure que pour la PESC. Pour tous les autres domaines, c'est le président de la Commission qui sera compétent. Pour la PESC, le président du Conseil européen est assisté du ministre des Affaires étrangères. Il s'agit bien des réunions à son échelon, soit celui des chefs d'État et de gouvernement, comme par exemple les réunions du G8. Aujourd'hui, c'est le premier ministre du pays exerçant la présidence qui siège au nom de l'Union européenne. Demain, ce sera le président élu du Conseil européen.

Aux réunions des ministres des Affaires étrangères du G8, le ministre des Affaires étrangères de l'Union siégera au nom de celle-ci.

De la même manière que dans les réunions ministrielles des Finances du G8, c'est le président de l'Eurogroup qui siège.

On ne peut donc pas dire qu'il y n'y a qu'une seule voix, un seul coup de téléphone. Mais si un seul ministre des Affaires étrangères téléphone, tout le monde va-t-il s'y retrouver ? N'est-il pas mauvais qu'il n'y ait qu'un seul interlocuteur ? Permettez-moi d'évoquer deux correctifs à cela.

Le ministre des Affaires étrangères est le mandataire du Conseil. C'est le Conseil qui décide. Certes, il en est le président mais puisqu'au Conseil des relations extérieures on décide en principe à l'unanimité, il faudra qu'il obtienne l'unanimité, sauf lorsqu'il fait une proposition à la demande du Conseil européen. Sinon,

De heer Xavier Demoulin antwoordt dat de voorzitter van de Europese Raad niet beschikt over een eigen administratie. Hij beschikt enkel over die van het secretariaat-generaal van de Raad.

De betrekkingen tussen de voorzitter van de Raad, de minister van Buitenlandse Zaken, als het gaat over het GBVB, en de voorzitter van de Commissie hangen in grote mate af van de personen.

Op institutioneel vlak heeft België inspanningen gedaan om de voorzitter van de Europese Raad te omkaderen om te voorkomen dat hij zich als het ware in de plaats zou stellen van de Commissievoorzitter. Daarom heeft men in de teksten opgenomen dat hij in zijn functie met de Commissievoorzitter moet samenwerken om de continuïteit te verzekeren van de beraadslagingen van de Europese Raad.

De Europese Raad moet niet alleen door de Commissievoorzitter worden voorbereid, maar ook door de Raad Algemene Zaken. Het land dat het voorzitterschap van de Raad Algemene Zaken bekleedt, zal dus zijn gesprekspartner zijn.

Voor het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid zijn de minister van Buitenlandse Zaken en de voorzitter van de Europese Raad elk op hun niveau bevoegd. De voorzitter van de Europese Raad is op het vlak van buitenlandse zaken enkel bevoegd voor het GBVB. Voor alle andere domeinen zal de Commissievoorzitter bevoegd zijn. Voor het GBVB wordt de voorzitter van de Raad bijgestaan door de minister van Buitenlandse Zaken. Het betreft de vergaderingen op zijn niveau met de staatshoofden en regeringsleiders, zoals de G8. Vandaag heeft de eerste minister van het land dat het voorzitterschap bekleedt, zitting namens de Europese Unie. Morgen zal dat de gekozen voorzitter van de Europese Raad zijn.

Op de vergaderingen van de ministers van Buitenlandse Zaken van de G8 zal de EU-minister van Buitenlandse Zaken namens de Unie zitting hebben.

Zoals op de ministerraden Financiën van de G8 heeft de voorzitter van de Eurogroup zitting.

Men kan dus niet staande houden dat er maar met één stem wordt gesproken en dat één telefoontje volstaat. Als er één enkele minister van Buitenlandse Zaken telefoneert, zal iedereen zich daarin dan herkennen ? Is het wel goed als er maar één gesprekspartner is ? Laat mij hierin twee nuances aanbrengen.

De minister van Buitenlandse Zaken wordt gemachtigd door de Raad. De Raad beslist. Hij zit de Raad Buitenlandse Zaken weliswaar voor, maar vermits die Raad in principe met eenparigheid beslist, moet hij er eerst de eenparigheid bekomen, tenzij hij een voorstel doet op verzoek van de Europese Raad.

il devra avoir le support de tous ses collègues pour pouvoir s'exprimer. À ce moment-là, il vaut mieux qu'il n'y ait qu'une seule voix.

L'éternel problème de la politique extérieure et de sécurité commune est qu'elle n'est pas unique mais commune et suppose la juxtaposition d'un certain nombre de décisions, d'actions, de positions, que les 25 ont décidé d'adopter ensemble aujourd'hui.

En attendant que la position commune soit arrêtée, il y a évidemment différents sons de cloche. À l'autre bout, une fois que la position commune est adoptée, et le texte le précise bien, cela n'empêche pas les autres de s'exprimer mais ils doivent évidemment le faire uniquement dans la logique de la position qui a été arrêtée par le conseil.

On a même été plus loin : s'ils veulent prendre une initiative lorsqu'une position a été arrêtée, ils doivent d'abord consulter le ministre des Affaires étrangères de l'Union, le but étant d'essayer de renforcer la prise de position commune et d'éviter que cela ne parte dans tous les sens, comme on a parfois été amené à le regretter dans le passé.

Le président signale que la question sur des éventuels conflits a déjà été posée aux autres interlocuteurs. Il est vrai que ceux-ci ont insisté sur l'attitude des personnes. Bien entendu, si des gens sont prêts à coopérer, ce sera évidemment plus facile que si des personnalités s'opposent.

M. Xavier Demoulin répond que dans la Convention et dans le groupe de travail sur la politique extérieure et de sécurité commune que présidait M. Dehaene, on a entendu MM. Solana et Patten affirmer qu'entre eux, les choses marchaient bien.

Cela a conduit d'aucuns à plaider, et finalement à faire admettre par l'ensemble, que la solution consistait à fusionner les fonctions. Par conséquent, au lieu d'avoir un Haut Représentant et un Haut Commissaire aux relations extérieures dans l'Union, il valait mieux qu'une seule personne siège avec deux casquettes.

Au sein de la PESC, elle doit rendre des comptes devant le Conseil. Lorsqu'elle agit en tant que commissaire, elle est solidaire au sein de la commission et sa fonction se limite à coordonner, avec tous les autres membres de la Commission qui ont une compétence comportant une dimension extérieure, qu'il s'agisse du Commissaire au Développement, au Commerce, aux Finances ou à l'Environnement.

Les compétences du commissaire à l'Environnement possèdent également une dimension internationale, parce qu'il participe aux pourparlers Kyoto.

Anders moet hij de steun van elk van zijn collega's hebben om zich te kunnen uitspreken. Op dat ogenblik is men beter af men één enkele spreekbuis.

Het eeuwige probleem van het buitenlands en het veiligheidsbeleid is dat het niet uniek, maar gemeenschappelijk is en de juxtapositie veronderstelt van een bepaald aantal beslissingen, handelingen, stellingnamen tot de goedkeuring waarvan de 25 vandaag gezamenlijk hebben besloten.

In afwachting dat er een gemeenschappelijk standpunt wordt bepaald, luiden er verschillende klokjes. Anderzijds belet dat de anderen niet om zich, zodra een gemeenschappelijk standpunt is aangenomen — en de tekst is ter zake zeer precies — uit te spreken, weliswaar uitsluitend binnen de logica van het door de Raad bepaalde standpunt.

Men is zelfs verder gegaan : als zij een initiatief willen nemen, wanneer al een standpunt is bepaald, dan moeten zij eerst de EU-minister van Buitenlandse Zaken raadplegen met het oog op de versterking van het gemeenschappelijk standpunt en teneinde te voorkomen dat er een kakofonie ontstaat, zoals we in het verleden soms hebben moeten betreuren.

De voorzitter wijst erop dat de andere gesprekspartners al ondervraagd werden over eventuele conflicten. Het is waar dat zij de houding van de personen hebben beklemtoond. Wanneer mensen bereid zijn samen te werken, verloopt dat uiteraard gemakkelijker dan wanneer vooraanstaande personen tegenover elkaar staan.

De heer Xavier Demoulin antwoordt dat in de Conventie en in de werkgroep voor het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid, die werd voorgezeten door de heer Dehaene, de heren Solana en Patten hebben bevestigd dat zij goed met elkaar kunnen opschieten.

Dat heeft ertoe geleid dat sommigen een lans hebben gebroken voor de fusie van beide functies en uiteindelijk wisten zij dat ook als oplossing te doen aanvaarden. Bijgevolg is het beter dat één persoon met twee petjes zitting heeft dan dat er, zoals vandaag, een Hoge Vertegenwoordiger en een Hoge Commissaris voor buitenlandse betrekkingen zijn.

In het kader van het GBVB moet die persoon rekenschap afleggen voor de Raad. Als hij optreedt als commissaris, dan is hij solidair met de Commissie en blijft zijn functie beperkt tot coördinatiewerk met alle andere leden van de Commissie met een buitenlands getinte bevoegdheid, of het nu gaat om de commissaris voor Ontwikkelingssamenwerking, voor Handel, voor Financiën of voor Milieu.

De bevoegdheden van de commissaris voor Milieu hebben ook een internationale dimensie, want hij neemt deel aan het Kyoto-overleg. De bevoegdheden

Celles de la Justice et de l'Intérieur revêtent de plus en plus une dimension extérieure. Le ministre des Affaires étrangères travaillera avec ces commissaires-là et il veillera à assurer une cohérence entre l'action de chacun. Mais il est un parmi les autres. Simplement, il présidera les discussions et assurera la coordination. Dans le domaine de la PESC, il est redénable aux États membres. On n'a pas encore procédé à des tests mais on peut se demander comment cela pourrait fonctionner à l'intérieur du Conseil. À mon sens, lorsque l'on parlera, par exemple, de l'Afrique centrale au Conseil des Relations extérieures, la réunion sera présidée par le ministre des Affaires étrangères et la Commission sera représentée par le commissaire compétent pour la Coopération au développement. Les ministres prendront une décision politique et le commissaire présentera ses contributions aux objectifs en fonction des moyens financiers et des connaissances dont il dispose.

La question était aussi sous-jacente dans les propos de M. Collas lorsqu'il parlait du président du Conseil européen. Il possède son administration : le secrétariat général du Conseil.

En ce qui concerne la politique extérieure et de sécurité commune, le traité prévoit la création d'un service européen d'action extérieure. Il serait composé d'actuels fonctionnaires de la Commission et du secrétariat général du Conseil ainsi que de fonctionnaires diplomates détachés par les États membres. Pour le moment, le texte ne prévoit rien de plus. Il précise qu'il faudra une proposition du ministre, en accord avec la Commission et dans le respect des compétences du parlement car ce dossier comportera certainement un volet budgétaire. Sur cette base-là, le Conseil sera amené à prendre une décision. Des discussions portent actuellement sur le sujet et les États veillent à obtenir leur place dans ce système. Nous n'en sommes qu'aux premiers balbutiements. On ne veut pas anticiper sur l'entrée en vigueur du traité mais il faut pouvoir préparer les choses pour qu'elles entrent en vigueur le moment venu. La réflexion n'est pas encore suffisamment mûre pour savoir dans quelle proportion. L'important est de connaître le champ d'activité de ce service d'action extérieure. Des discussions portent sur ce sujet car chacun est soucieux de ne pas empiéter sur les compétences exclusives de l'Union qui sont assumées par la Commission, notamment dans le domaine commercial, voire, pour une bonne part, pour la coopération au développement. Dans ce dernier cas, la compétence est partagée puisque la politique de développement de l'Union coexiste avec celles des États, et cela continuera.

L'orateur en vient à la question de la place de la Belgique. Nous sommes un État membre parmi vingt-

Justitie en Binnenlandse Zaken kriegen meer en meer een buitenlands karakter. De minister van Buitenlandse Zaken zal met die commissarissen samenwerken en waken over de samenhang tussen eenieders actie. Maar hij is één van de commissarissen. Hij zal de besprekingen eenvoudig voorzitten en instaan voor de coördinatie. Op het vlak van het GBVB is hij rekenschap verschuldigd aan de lidstaten. We hebben dat nog niet uitgeprobeerd, maar men kan zich afvragen hoe dat in zijn werk zou kunnen gaan in de Raad. Wanneer de Raad van Buitenlandse Zaken bijvoorbeeld over Centraal-Afrika praat, dan zal de vergadering volgens mij worden voorgezeten door de EU-minister van Buitenlandse Zaken en zal de Commissie worden vertegenwoordigd door de commissaris voor Ontwikkelingssamenwerking. De ministers zullen een politieke beslissing nemen en de commissaris zal voorstellen hoe hij tot de doelstellingen kan bijdragen naargelang de beschikbare financiële middelen en naargelang zijn inzichten.

Die vraag lag ook verscholen in het betoog van de heer Collas over de voorzitter van de Europese Raad. Hij beschikt over een administratie : het secretariaat-generaal van de Raad.

Wat het buitenlands en veiligheidsbeleid betreft, voorziet het verdrag in de oprichting van een Europese dienst voor extern optreden. Die zou zijn samengesteld uit de huidige ambtenaren van de Commissie en van het secretariaat-generaal van de Raad, en diplomatieke ambtenaren die worden gedetacheerd door de lidstaten. Momenteel voorziet de tekst in niets anders. Hij preciseert dat de minister een voorstel moet doen in overleg met de Commissie en met inachtneming van de bevoegdheden van het Parlement, aangezien het dossier ontgeschrektelijk ook een budgetair hoofdstuk zal bevatten. Op grond daarvan zal de Raad een beslissing moeten nemen. Momenteel wordt er over het onderwerp gediscreetieerd en de Staten zien erop toe dat ze een plaats bekomen in het systeem. We staan nog maar in de kinderschoenen. We willen niet vooruitlopen op de inwerkingtreding van het verdrag, maar we moeten wel de voorbereidselezen treffen zodat het verdrag in werking kan treden wanneer het ogenblik is aangebroken. Het denkwerk is wel nog niet voldoende gevorderd om te weten in welke verhouding. Belangrijk is om het actieterrein van die dienst extern optreden te kennen. Over dat onderwerp wordt van gedachten gewisseld, want iedereen wil voorkomen dat wordt geraakt aan de exclusieve bevoegdheden van de Unie die door de Commissie worden uitgeoefend, meer bepaald op het gebied van de handel en grotendeels zelfs op dat van de ontwikkelingssamenwerking. In dat laatste geval is de bevoegdheid gedeeld, want het ontwikkelingsbeleid van de Unie bestaat naast dat van de Staten en dat zal ook zo blijven.

Spreker komt nu bij de plaats van België. Wij zijn één van de vijftwintig lidstaten, maar dat geldt ook

cinq, mais cela vaut aussi pour l'Allemagne. Sur les aspects politiques de l'avenir, le ministre sera certainement un interlocuteur beaucoup plus pertinent que moi.

On a toujours défendu la méthode communautaire comme étant celle qui sert le mieux tous les États, grands ou petits. Nous considérons aussi que nous avons à développer un discours auprès de nos partenaires de toutes tailles qui leur fasse voir les cas où ils ont intérêt à l'utilisation de la méthode communautaire, et qui leur montre que la Commission n'est jamais contre eux — mais pour cela, il faut se faire entendre de la Commission — et qu'ils ont dès lors comme nous tout intérêt à défendre le droit d'initiative exclusif de la Commission.

Nous devons aussi leur démontrer qu'ils ont intérêt à défendre le nouveau ministre des Affaires étrangères de l'Union plutôt que de jouer avec le droit de véto. Lors de la CIG, nous avons essayé de convaincre toute une série de pays en expliquant que le droit de véto n'aide personne. Nous avons constaté d'ailleurs, y compris parmi les grands États membres, que l'on avait compris qu'il était dans l'intérêt commun de jouer la majorité qualifiée.

Il faut parler à tout le monde avant de définir des alliances. Dans les alliances, il y a deux niveaux : l'alliance stratégique et l'alliance tactique. L'alliance stratégique se fait sur la vision que l'on se donne de l'Europe. Nous nous efforçons de vérifier auprès de tous les partenaires, sans exclusives *a priori* — il peut y avoir des « anciens » comme des « nouveaux qui ne partagent plus nos points de vue » —, qu'ils gardent la même vision de la construction européenne et de l'intégration que nous.

Et puis, au cas par cas, il peut y avoir des points de convergence. Sitôt identifiées politiquement quelles sont les grandes propositions importantes du point de vue belge, nous nous efforçons de déceler auprès de nos partenaires le plus en amont possible ceux avec lesquels nous pouvons travailler.

La négociation doit être anticipée en développant davantage les discussions dans les corridors — car à 25, on ne négocie plus vraiment autour de la table; il y a un effet de nombre que nous n'avions pas pu imaginer — et par l'intensification des contacts bilatéraux. Le développement des contacts bilatéraux est une idée à laquelle tient le ministre des Affaires étrangères, M. De Gucht. Nous développons ces contacts tous azimuts pour expliquer notre vision de l'Europe et nos préoccupations sur certains dossiers de sorte qu'au moment où nous nous trouvons dans la salle de négociations, nous sachions déjà avec qui nous pouvons jouer ou si nous sommes isolés. Il ne sert, en effet, à rien d'avoir raison seul.

voor Duitsland. Over de toekomstige politieke aspecten zal een gesprek met de minister ongetwijfeld relevanter zijn dan met mezelf.

Wij hebben altijd de communautaire methode verdedigd als de beste voor alle Staten, zowel voor de grote als de kleine. Wij zijn van mening dat ons discours onze grote zowel als kleine partners moet helpen begrijpen dat zij er belang bij hebben om de communautaire methode te gebruiken en dat de Commissie zich nooit tegen hen richt, op voorwaarde tenminste dat zij bij haar hun stem laten horen. Zij hebben er dus, net als iedereen, alle belang bij het exclusieve initiatiefrecht van de Commissie te verdedigen.

Wij moeten tevens aantonen dat zij er belang bij hebben om de nieuwe EU-minister van Buitenlandse Zaken te verdedigen, veeleer dan te spelen met het vetorecht. Tijdens de intergouvernementele conferentie hebben wij getracht er een hele reeks landen van te overtuigen dat niemand gebaat is met het vetorecht. Wij hebben overigens kunnen vaststellen dat alle lidstaten, ook de grote, begrepen hebben dat het gemeenschappelijk belang gediend is met de gekwificeerde meerderheid.

We moeten met iedereen praten alvorens allianties te sluiten. Er bestaan allianties op twee niveaus : stratégische en tactische allianties. De stratégische alliantie berust op een visie op Europa. Wij trachten na te gaan of alle partners er dezelfde visie op nahouden op de Europese constructie en integratie als wij — het is immers mogelijk dat zowel oude als nieuwe leden ons standpunt niet langer kunnen delen.

Voorts kunnen er geval per geval punten van overeenstemming bestaan. Zodra wij bepaald hebben welke belangrijke voorstellen vorm geven aan het Belgische politieke standpunt, trachten we uit te vissen met welke partners wij van zo vroeg mogelijk kunnen samenwerken.

De onderhandelingen moeten worden voorbereid door gesprekken in de wandelgangen — met 25 kan men niet echt meer rond een tafel onderhandelen vanwege het onvermoede fysieke effect van het aantal — en door intensere bilaterale contacten. De minister van Buitenlandse Zaken, de heer De Gucht hecht aan de ontwikkeling van de bilaterale contacten. Wij ontwikkelen die contacten in alle richtingen om onze visie op Europa en om onze bekommernissen in bepaalde dossiers uit te leggen, zodat wij bij het betreden van de onderhandelingsruimte al weten of we bondgenoten hebben dan wel of we geïsoleerd zijn. Het dient immers tot niets om alleen te staan met zijn gelijk.

Le président estime qu'il sera intéressant de voir, statistiquement, avec quels partenaires les majorités sont constituées. Même si c'est au cas par cas, on pourra distinguer les alliances les plus fortes. La discussion à 25 autour d'une table est pratiquement impossible. Les contacts antérieurs sont donc importants. En prévoyant une ambassade belge dans chaque État membre de l'Union, le précédent ministre des Affaires étrangères a compris l'importance de ces contacts privilégiés.

M. Xavier Demoulin répond qu'en ce qui concerne Chypre, il faudra tout d'abord qu'un État pose la question.

Depuis longtemps déjà, nous nous efforçons de trouver une solution dans le cadre du dialogue mené avec les autorités chypriotes et turques. Le problème est inscrit dans la stratégie des Nations unies et nous continuons à soutenir les efforts de ces dernières. Heureusement, la question n'est pas posée dans les termes d'une possible assistance mutuelle en cas d'agression. La conjoncture et la pression des intérêts supérieurs aidant chez les uns et les autres — c'est-à-dire à l'intérieur de Chypre entre les deux parties de l'île et à l'extérieur en Turquie — et en raison de la perspective de négociations d'adhésion, nous espérons qu'une solution interviendra dans des délais rapprochés. Ce que je dis n'est pas une réponse précise à votre question, j'en suis conscient.

Le président estime qu'auparavant, cette question était extérieure à l'Union européenne et était traitée uniquement par le biais des Nations unies. Aujourd'hui, elle fait partie de l'acquis européen. Nous ne pouvons donc qu'espérer que la question ne se pose pas en ces termes, mais elle est en tout cas présente.

Mme Annemie Van de Castele demande si le principe de subsidiarité, qui en soi est bon puisqu'il implique davantage les parlements dans la politique de l'Union européenne, ne sera pas un cheval de Troie, en ce sens que des dossiers pourraient être bloqués ? Par exemple, les nouveaux États membres réunissent suffisamment de voix pour ralentir un dossier, voire le bloquer, s'ils estiment que leur subsidiarité est violée.

Elle suppose que la Belgique est le seul pays où les choses sont si compliquées puisqu'il n'existe pas de hiérarchie des normes dans notre pays. Dans les autres pays fédéraux, le parlement national dispose de deux voix mais en Belgique on a rédigé un protocole de répartition qui, me semble-t-il, est un premier pas vers la réforme du Sénat. Si cela concerne une compétence exclusivement fédérale, la Chambre a deux voix. Le Sénat ne sera plus impliqué alors que dans le système bicaméral belge actuel il examine en premier les traités et autres. Dans la Constitution européenne, cette compétence échappe pour ainsi dire au Sénat. À titre

De voorzitter vindt dat een statistisch overzicht van de partners die meerderheden hebben gevormd, interessant zou zijn. Zelfs al bekijken we dat geval per geval, zo kunnen we de sterkste allianties onderscheiden. Het is praktisch onmogelijk om met 25 rond een tafel te discussiëren. De voorafgaande contacten zijn dus belangrijk. De vorige minister van Buitenlandse Zaken heeft goed begrepen hoe belangrijk die geprivilegieerde contacten zijn. Hij heeft besloten dat er in elke lidstaat van de Unie een ambassade moet komen.

De heer Xavier Demoulin antwoordt dat de kwestie-Cyprus eerst door één Staat moet worden aangekaart.

Sedert lang al trachten wij binnen het bestek van een dialoog met de Cypriotische en de Turkse overheid tot een oplossing te komen. Het probleem maakt deel uit van de VN-strategie en wij blijven de VN-inspanningen steunen. Gelukkig wordt het probleem niet benaderd als een mogelijk geval van wederzijdse bijstand in geval van agressie. Aangezien de conjunctuur gunstig is en de hogere belangen van beide partijen doorwegen, met name intern tussen het noordelijke en het zuidelijke gedeelte van het eiland en extern in hoofde van Turkije en van de toetredingsonderhandelingen, hopen wij dat het binnen afzienbare termijn tot een oplossing zal komen. Ik ben mij ervan bewust dat ik hiermee niet precies op uw vraag antwoord.

De voorzitter is van mening dat voorheen die kwestie buiten de Europese Unie stond en ze enkel via de Verenigde Naties werd behandeld. Vandaag maakt ze deel uit van het Europese *acquis*. Wij kunnen alleen maar hopen dat de kwestie niet in die termen wordt gesteld, maar zij is in elk geval aanwezig.

Mevrouw Annemie Van de Castele vraagt of het subsidiariteitsbeginsel, dat in se goed is omdat het de parlementen meer betreft bij het beleid van de EU, geen paard van Troje zal zijn, in die zin dat dossiers hierdoor kunnen worden geblokkeerd ? De nieuwe lidstaten hebben bijvoorbeeld samen genoeg stemmen om, indien ze van oordeel zijn dat hun subsidiariteit geschonden is, een dossier alleszins vertragen en misschien te blokkeren.

Zij veronderstelt dat België het enige land is waar het zo ingewikkeld is, omdat er in ons land geen hiërarchie van normen is. In de andere federale landen heeft het nationaal parlement twee stemmen, maar in België werd een protocol van verdeling ontworpen, dat volgens mij een voorafname is op de hervorming van de Senaat. Als het een uitsluitend federale bevoegdheid betreft, levert de Kamer twee stemmen. De Senaat wordt er niet meer bij betrokken, hoewel de Senaat in het huidig Belgisch tweekamerstelsel verdragen en dergelijke als eerste behandelt. In de Europese grondwet wordt die bevoegdheid van de

de consolation le Sénat peut fournir les voix s'il s'agit d'une matière régionale ou communautaire qui ne pose pas de problèmes pour les communautés et les régions. Ce modèle convient à un Sénat des communautés mais pas au système actuel. Elle aimeraient également connaître le point de vue de M. Demoulin à ce sujet.

M. Xavier Demoulin répond que le risque existe effectivement de voir la procédure ralentie ou même bloquée. Tout dépend du nombre de parlements qui « donnent la carte jaune ». Si la moitié des pays le fait, la Commission peut difficilement continuer.

Toutefois le texte est libellé de manière à empêcher un véritable blocage de la procédure. La Commission conserve le droit d'initiative.

Si un nombre suffisant de parlements nationaux donnent la carte jaune, la Commission doit arrêter ses travaux, analyser la situation et s'adapter. Elle peut même décider de retirer sa proposition si elle estime que les remarques sont justifiées ou que les conséquences sont si lourdes qu'ultérieurement, au Parlement européen et au Conseil, la proposition n'a aucune chance d'aboutir. Les parlements nationaux feront effectivement pression sur leurs parlementaires européens et sur les représentants de leur gouvernement au Conseil.

La commission peut également maintenir sa proposition avec le risque de voir ce dossier porté devant la Cour.

Jusqu'à la fin des négociations et jusqu'à Nice, le principe de subsidiarité était une question fondamentale. C'étaient surtout les *Länder* allemands qui exigeaient une déclaration indiquant que Nice ne serait pas le point final. C'est là qu'était précisément le problème. Ils allaient même plus loin : ils voulaient non seulement renforcer le principe de subsidiarité, mais aussi limiter les compétences de l'Union. Ils voulaient une véritable énumération — limitative — des compétences.

Il y a trois grands principes : les compétences, la subsidiarité et la proportionnalité. L'ensemble dont nous disposons actuellement est nettement meilleur que l'énumération des compétences que souhaitaient certains pays et à laquelle la Belgique s'est toujours opposée. En outre, même le texte concernant la procédure des compétences est conçu de manière telle qu'il subsiste une grande flexibilité pour garantir une dynamique au sein de l'Union.

Nous courons donc un risque, mais peut-être reste-t-il raisonnable. L'orateur suppose qu'un parlement national ne bloquera pas les choses pour son plaisir. Il devra avancer des arguments qui ne seront pas plaidés

Senaat als het ware uit handen gegeven. Als troostprijs mag de Senaat de stemmen leveren als het over een gewest- of gemeenschapsmaterie gaat die geen problemen opleveren voor de gemeenschappen en de gewesten. Dat model past in een Senaat van de gemeenschappen, die in het vooruitzicht wordt gesteld, maar niet in het bestaande systeem. Ook hierover zou zij graag het standpunt van de heer Demoulin vernemen.

De heer Xavier Demoulin antwoordt dat het risico bestaat dat de procedure kan worden vertraagd of in zeker zin zelfs kan worden geblokkeerd. Alles hangt af van het aantal parlementen dat «de gele kaart trekt». Als dat door de helft van de landen gebeurt, kan de Commissie bezwaarlijk verder werken.

De tekst is evenwel zodanig opgesteld dat een echte blokkering van de procedure onmogelijk is. De Commissie behoudt het initiatiefrecht.

Als voldoende nationale parlementen de gele kaart trekken, moet de Commissie haar werkzaamheden stopzetten, analyseren en aanpassen. Ze kan zelfs beslissen om haar voorstel in te trekken, als ze van oordeel is dat de opmerkingen terecht zijn of zo zwaar doorwegen en dat het voorstel later in het Europees Parlement en de Raad geen kans op slagen heeft. De nationale parlementen zullen immers druk uitoefenen op hun Europese parlementsleden en de vertegenwoordigers van hun regering in de Raad.

Ze kan haar voorstel echter ook handhaven, met het risico dat het dossier later voor het Hof wordt gebracht.

Tot het einde van de onderhandelingen, tot in Nice, was het subsidiariteitsbeginsel een van de kernvragen. Vooral de Duitse *Länder* eisten een verklaring dat Nice niet het eindpunt zou zijn en dat draaide precies rond dit punt. Ze gingen echter nog verder : ze wilden niet alleen het subsidiariteitsbeginsel versterken, maar ook de bevoegdheden van de Unie beperken. Ze wilden een echte — beperkende — opsomming van bevoegdheden.

Er zijn drie grote principes : de bevoegdheden, de subsidiariteit en de proportionaliteit. Het geheel dat we nu hebben, is veel beter dan de opsomming van bevoegdheden die sommige landen wilden en waartegen België zich altijd heeft verzet. Bovendien is zelfs de tekst over de procedure van de bevoegdheden zo opgevat dat er veel flexibiliteit overblijft om de dynamiek in de Unie te bewaren.

We lopen dus een risico, maar misschien blijft het redelijk. Spreker veronderstelt dat een nationaal parlement niet voor het plezier de zaak zal blokkeren. Het zal argumenten moeten geven, die niet voor het

devant la Cour mais bien sur un plan politique. Le principe de subsidiarité est davantage un argument politique que juridique.

Le rôle des parlements nationaux a fait l'objet d'un débat et à l'époque le texte a fait la navette entre la convention à la CIG. Au départ il n'y avait qu'une voix par État membre : le parlement national. Ensuite les Allemands ont argué que leurs *Länder* devaient également pouvoir participer. Le *Bundesrat* a donc également obtenu une voix après le *Bundestag*.

Cela posait à nouveau problème à la Belgique car dans nos structures fédérales les compétences sont réparties entre le niveau fédéral, les Régions et les Communautés. Nous avons donc dû revoir le texte pour obtenir qu'un ministre de Communauté ou un ministre régional puisse intervenir au niveau du Conseil au nom de la Belgique. Le texte parle de deux voix et nous indiquons dans la déclaration unilatérale comment les termes « parlement national » doivent être interprétés à la lumière de notre Constitution, à savoir les deux chambres fédérales et les cinq parlements des entités fédérées.

Le Conseil d'État a été consulté à ce sujet et qu'un débat y est en cours mais ici nous nous aventurons dans des eaux plus politiques. Nous ne pouvons pas perdre de vue que les textes doivent pouvoir entrer en vigueur début 2007.

M. Berni Collas demande si on sait que la Belgique a initié la convention et le travail qui s'en est suivi, a-t-on une idée de l'impact que notre pays a eu au niveau de la confection du texte ?

Enfin, êtes-vous confiant quant au fonctionnement du Parlement européen, aux compétences élargies et au rôle accru en matière de codécisions ?

M. Xavier Demoulin répond qu'on ne va ni surestimer ni sous-estimer l'impact qu'a eu la Belgique. Tous les membres belges de la convention ont travaillé ensemble, toutes institutions et tendances politiques confondues. Il se permet de l'attester pour avoir été chargé, par le premier ministre, d'apporter son aide. C'était son idée de voir tous les membres belges de la convention essayer de définir des positions aussi harmonisées que possible et de voir chacun défendre ses idées auprès des différentes composantes de la convention. Il croit que cela a bien fonctionné. Nous avons en tout cas travaillé de manière intensive puisque nous planchions pratiquement toutes les semaines sur ces sujets, tant les membres que les collaborateurs avec lesquels j'ai eu le plaisir de travailler comme M. Lenaerts.

Les documents déposés par les membres belges ont pesé sur la manière dont la Constitution a été élaborée,

Hof, mais politiek gepleit zullen worden. Het subsidiariteitsbeginsel is meer een politiek dan een juridisch argument.

Over de rol van de nationale parlementen is er een debat geweest en de tekst is destijds tussen conventie en IGC over en weer gegaan. Bij aanvang was er maar één stem per lidstaat : het nationaal parlement. Dan voerden de Duitsers aan dat hun *Länder* een bevoegdheid hebben en dat deze stem ook moet kunnen klinken. De *Bundesrat* had dus ook een stem na de *Bundestag*.

Dat was voor België dan weer een probleem, want in onze federale structuren is de bevoegdheid verdeeld tussen het federaal niveau, de gewesten en de gemeenschappen. We hebben de tekst dus nog moeten aanpassen om te bekomen dat een gemeenschaps- of gewestminister op het niveau van de Raad namens België kan optreden. De tekst gewaagt van twee stemmen en in de unilaterale verklaring geven we aan hoe « national parlement » moet worden geïnterpreteerd in het licht van onze Grondwet, namelijk als de twee federale kamers en de vijf deelparlementen.

De Raad van State werd daarover geraadpleegd en er is een debat aan de gang, maar dan begeven we ons in een meer politiek vaarwater, dat het terrein van de partijen en de politici is. We moeten wel in het oog houden dat de teksten klaar moeten zijn tegen de inwerkingtreding begin 2007.

De heer Berni Collas wijst erop dat we weten dat België de aanzet heeft gegeven tot de conventie en er heeft aan meegewerkten. Weet men ook wat de inbreng is van ons land in de opstelling van de tekst ?

Ziet u, wat de werking van het Europees Parlement, de uitbreiding van zijn bevoegdheden en de uitbreiding van de medebeslissingsprocedure betreft, de toekomst met vertrouwen tegemoet ?

De heer Xavier Demoulin antwoordt dat we de rol van België niet willen over- of onderschatten. Alle Belgische leden van de conventie, van welke instelling of van welke politieke strekking ook, hebben samengewerkt. Hij kan dat getuigen omdat hij door de eerste minister werd belast hen bij te staan. Hij wenste dat alle Belgische leden van de conventie in de mate van het mogelijke eenparige standpunten zouden innemen en dat iedereen zijn ideeën bij de verschillende onderdelen van de conventie kon verdedigen. Hij vindt dat dit goed heeft gewerkt. We hebben alleszins hard gewerkt, vermits leden en medewerkers, onder wie de heer Lenaerts, vrijwel wekelijks hebben vergaderd.

De documenten die door de Belgische leden werden ingediend hebben een invloed gehad op de wijze

surtout dans sa première partie. Un texte a manifestement orienté les débats sur les objectifs de l'Union, les compétences et les instruments. Cette structure, beaucoup plus lisible, a été déposée conjointement par tous les membres belges.

Lorsqu'on est passé aux institutions, c'est plutôt le Benelux qui a joué un rôle moteur. En général, on regarde vers le Benelux lorsqu'on a affaire aux institutions. Sur le plan politique, il y a peut-être plus de divergences d'opinions mais, en général, sur les institutions on s'y retrouve. Il y a eu un mémorandum puis une proposition concrète d'articles qui ont servi de base aux travaux.

On peut dire également que le membre belge du présidium a pesé dans une série d'idées qui ont abouti. Comme vous le savez, le présidium jouait quand même un grand rôle au sein de la convention. De ce point de vue, il y avait une étroite collaboration avec lui, qui a permis à nos idées de passer la rampe.

Une fois que nous étions dans la CIG, l'influence jouait moins. Nous avons donc été obligés d'essayer de faire entendre notre voix et d'avoir des contacts bilatéraux. Nous en avons eus à tous les niveaux. Il est vrai que nous avons travaillé avec le Benelux, mais également avec des partenaires historiques; les fondateurs de l'Union ont veillé à maintenir le cap.

Nous nous sommes retrouvés dans une position intermédiaire. Notre pays étant de taille réduite et faisant partie du Benelux, il fut approché par tous les autres pays, petits et moyens, jugeant que nous devions nous rallier à eux face aux grands car ils rejetaient l'idée d'un directoire. Les grands pays considèrent qu'en tant que membres du Benelux et ayant la tradition de la construction européenne, nous pouvions travailler avec eux.

Durant les négociations, nous avons donc fait du «go between», préférant discuter dans les couloirs plutôt que de peser sur la décision en fin de processus. Globalement, nous pouvons être satisfaits du résultat : une série d'aménagements ont pu être introduits : ils ne sont pas mirifiques mais ont permis de limiter le recul par rapport au texte de la Convention, comme nous le souhaitions.

Le rôle du Parlement européen dépend largement des personnes mais également des générations. La manière dont s'est déroulée la procédure pour la formation de la nouvelle commission — premier Parlement de l'Union élargie — semble avoir montré que le Parlement était convaincu du poids politique qu'il représentait et du rôle politique qui était le sien.

Le problème est qu'il a un véritable pouvoir sur la commission mais pas sur le conseil. Ses pouvoirs se

waarop de grondwet werd uitgewerkt, vooral het eerste gedeelte dan. Een tekst vormde de leidraad van de besprekking over de doelstellingen van de Unie, de bevoegdheden en de instrumenten. Deze structuur, die veel duidelijker is, werd door alle Belgische leden samen ingediend.

Op het vlak van de instellingen is het veeleer de Benelux die een leidende rol heeft gespeeld. Meestal richt men zich tot de Benelux als het om de instellingen gaat. Op politiek vlak zijn er misschien wel meningsverschillen, maar wat de instellingen betreft, bestaat er in het algemeen eensgezindheid. Eerst was er een memorandum en daarna een concreet voorstel van artikelen dat als basis heeft gediend voor de werkzaamheden.

Het Belgische lid van het presidium heeft een aantal ideeën kunnen doordrukken. Iedereen weet dat het presidium binnen de conventie een belangrijke rol heeft gespeeld. We hebben nauw samengewerkt met het presidium, waardoor onze voorstellen het gehaald hebben.

In de IGC speelde onze invloed minder. We hebben getracht onze stem te laten horen en waren aangewezen op bilaterale contacten. We hadden bilaterale contacten op alle niveaus. We hebben samengewerkt binnen de Benelux, maar ook met onze historische partners; de stichters van de Unie hebben ervoor gezorgd dat de kaap kon worden gerond.

Wij bevonden ons tussenin. Als klein land dat deel uitmaakt van de Benelux, werden we benaderd door alle kleine en middelgrote landen. Zij vonden dat we moesten samenspannen tegen de groten, die een directorium nastreefden. De grote landen zochten ook samenwerking met de Beneluxlanden omwille van hun Europese traditie.

Tijdens de onderhandelingen hebben we dus de rol gespeeld van *go-between*. We gaven er de voorkeur aan te onderhandelen in de wandelgangen veeleer dat op de eindbeslissingen te willen wegen. In het algemeen kunnen we tevreden zijn met het resultaat. We hebben een aantal aanpassingen verkregen : het zijn geen buitengewone zaken, maar ze hebben voorkomen dat de tekst van de conventie teveel afweek van de tekst die we wensten.

De rol van het Europees Parlement hangt in grote mate af van de personen, maar ook van de generaties. De manier waarop het eerste parlement van de uitgebreide Unie zich heeft gemengd in de vorming van de nieuwe Commissie, toont aan dat het Parlement zich bewust is van zijn politiek gewicht en van zijn politieke rol.

Het probleem is dat het Parlement wel macht heeft over de Commissie, maar niet over de Raad. De macht

situent davantage aux niveaux législatif et budgétaire qu'au niveau politique. Il faut reconnaître que la généralisation de la procédure de « codécision » sur le plan législatif et la nouvelle procédure budgétaire donnent au Parlement le même pouvoir qu'au conseil sur la totalité du budget et non plus seulement sur une partie comme par le passé, même s'il avait le dernier mot.

En l'occurrence, une disposition cruciale permet au Parlement de passer outre la décision du Conseil si celui-ci ne ratifiait pas un accord. Mais la situation ne risque guère de se présenter. Ce dispositif obligera le Conseil à négocier davantage.

Déjà aujourd'hui, les collègues qui suivent quotidiennement les procédures de « codécision » — notre représentant permanent et surtout son adjoint — reconnaissent que le rôle du Parlement est devenu très important dans toute une série de domaines. Par exemple, ce qu'il fera dans le cadre de la fameuse directive sur les services sera d'une importance capitale. La commission elle-même s'est rangée à cet avis.

M. Berni Collas estime qu'il est curieux de constater que, suite à l'agrandissement de cette organisation supranationale, la diplomatie bilatérale reprend du poids.

Le président avait abouti à la même conclusion. Dans une Union à quinze, les choses étaient différentes. Dans une Union à vingt-cinq ou plus, les diverses tentatives de persuasion sont plutôt exercées dans les couloirs, avant les réunions formelles.

#### **4. Audition de M. Koen Lenaerts, juge à la Cour de Justice des Communautés européennes**

L'orateur explique qu'en fait, le contenu du projet européen est redéfini dans la constitution pour l'Europe. Cela revient à codifier les valeurs et les objectifs sur lesquels repose l'Union, dans un seul texte qui doit servir de constitution pour une entité unique dotée d'une personnalité juridique.

Ces dernières décennies, l'intégration européenne a suivi la méthode de Robert Schuman : des réalisations concrètes et successives qui mèneraient à une solidarité de fait entre les États et les peuples. Cette méthode a été couronnée d'un franc succès. Elle a permis de créer le marché intérieur qui, grâce aux avantages de l'élargissement d'échelle, a engendré une augmentation générale du bien-être. Pour pouvoir assurer une répartition équitable, il doit y avoir quelque chose à distribuer. L'augmentation du bien-être est donc un souci permanent du spectre politique. Le marché intérieur y a largement réussi. La monnaie unique et les amores importantes d'une politique environne-

van het Parlement situeert zich veleer op wetgevend en begrotingsvlak dan op politiek vlak. De uitbreiding van de medebeslissingsprocedure op wetgevend vlak en de nieuwe begrotingsprocedure hebben het Parlement dezelfde macht geven als de Raad over de gehele begroting en niet alleen meer over een gedeelte ervan zoals in het verleden het geval was.

Zo is er een cruciale bepaling waardoor het Parlement een weigering van de Raad om een akkoord niet te bekraftigen, naast zich kan neerleggen. Een dergelijke situatie zal zich echter waarschijnlijk niet voordoen. Deze bepaling zal de Raad tot onderhandelen verplichten.

Vandaag al merken onze permanente vertegenwoordiger en zijn adjunct, die dagelijks de medebeslissingsprocedures volgen, dat de rol van het Parlement in een aantal domeinen heel belangrijk is geworden. Zo zal zijn optreden inzake de fameuze dienstenrichtlijn van kapitaal belang zijn. De Commissie heeft zich bij zijn advies neergelegd.

De heer Berni Collas vindt het vreemd te moeten vaststellen dat ingevolge de uitbreiding van deze supranationale organisatie, de bilaterale diplomatie aan belang heeft gewonnen.

De voorzitter was tot dezelfde conclusie gekomen. In een Unie met vijftien was dat anders. In een Unie met vijfentwintig of meer moet men zijn overtuigingskracht laten gelden in de wandelgangen, vóór de formele vergaderingen.

#### **4. Hoorzitting met de heer Koen Lenaerts, rechter bij het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen**

Spreker legt uit dat met de grondwet voor Europa de inhoud van het Europees project eigenlijk geherdefinieerd wordt. Het komt neer op het codificeren van de waarden en doelstellingen waarop de Unie rust, in één enkele tekst, die als grondwet moet dienen voor één enkele entiteit met rechtspersoonlijkheid.

De afgelopen decennia verliep de Europese integratie volgens de methode van Robert Schuman : concrete realisaties, de ene na de andere, die tot een feitelijke solidariteit tussen staten en volkeren zouden leiden. Die methode was uiterst succesvol. Ze realiseerde de interne markt, die dankzij de voordelen van de schaalvergroting tot een algehele toename van de welvaart heeft geleid. Om verdelen rechtvaardig te kunnen zijn, moet er ook iets te verdelen zijn en het vergroten van de welvaart is dan ook een constante zorg van het politieke spectrum. De interne markt is daarin ruimschoots geslaagd. Ook de eenheidsmunt en belangrijke aanzetten tot een milieubeleid en een

mentale et d'une politique sociale sont aussi nées sous les traités actuels.

Tout cela s'est fait pas à pas, si bien qu'on a quelque peu perdu de vue la cohérence de l'ensemble, la véritable plus-value du niveau de pouvoir européen. C'est apparu très clairement lors de la disparition du Rideau de Fer.

L'intégration européenne a débuté dans un contexte de réconciliation franco-allemande alors que l'Europe occidentale se constituait en même temps, dans un contexte de guerre froide, par opposition à l'Europe de l'Est. Après la disparition du Rideau de Fer, il s'agissait de réconcilier l'Ouest et l'Est dans une seule structure. Ce qui était à l'origine une structure pour l'organisation d'une Europe duale devint tout à coup une structure pour l'organisation de l'unité de l'Europe.

Cela engendra bien sûr un nouveau défi : la définition du pourquoi de l'intégration européenne. Pour la génération de mes parents, les personnes âgées de quatre-vingts ans, la raison d'être de l'intégration européenne est très claire : après la Seconde Guerre mondiale, c'était la manière de réintégrer l'Allemagne dans la structure d'Europe occidentale et, avec les États-Unis, de combattre le danger que représentait le communisme. Entre-temps le contexte a radicalement changé. L'Union européenne défend toujours la paix et la solidarité mais aujourd'hui, le contexte géopolitique a heureusement, mais aussi complètement changé. Aujourd'hui le rôle de l'Union européenne consiste davantage à aider tous les pays de l'Europe dans la consolidation de la démocratie à l'intérieur de leurs frontières, le respect des droits de l'homme, l'organisation d'une économie de marché sociale et économique corrigée, le pluralisme, la tolérance, la solidarité; bref, toutes les valeurs qui ont été développées au cours de ces dernières décennies en Europe occidentale, dans une société pluraliste et tolérante.

La Déclaration de Laeken qui a lancé tout le processus constitutionnel a, pour la toute première fois depuis les années cinquante, à nouveau attiré l'attention sur le contenu du projet d'intégration européen et non plus sur les côtés techniques, tels que la composition des institutions, la méthode de vote, les procédures.

Ces aspects techniques sont bien entendus importants et, dans la dernière ligne droite du projet constituant, ils ont été à nouveau abordés mais auparavant a été explicitement posée la question suivante : où l'Europe doit-elle faire la différence ? Nous pouvons le remarquer dans les groupes de travail créés dans le cadre de la Convention sur l'avenir de l'Europe, Convention qui était presque une assemblée parlementaire et qui était chargée de la rédaction d'un projet de constitution pour l'Europe. Ces groupes ont travaillé sur les différents points névralgiques de

sociaal beleid kwamen tot stand onder de huidige verdragen.

Dit alles gebeurde echter stapsgewijs, zodat de coherentie van het geheel, het zicht op de eigenlijke meerwaarde van het Europees beleidsniveau, het Europees niveau van overheidsgezag, een beetje verloren is gegaan. Dat bleek zeer duidelijk bij het verdwijnen van het IJzeren Gordijn.

De Europese integratie ging van start in een context van Frans-Duitse verzoening, waarbij tegelijk West-Europa in een context van koude oorlog werd gevormd in oppositie tot Oost-Europa. Na het verdwijnen van het IJzeren Gordijn kwam het erop aan Oost en West in één enkele structuur te verzoenen. Wat bij aanvang een structuur was voor het organiseren van een tweedeling in Europa, werd plots een structuur voor het organiseren van de eenmaking van Europa.

Dat brengt natuurlijk een nieuwe uitdaging mee : het omschrijven van het waarom van de Europese integratie. Voor de generatie van mijn ouders, tachtigers, is het waarom van de Europese integratie heel duidelijk : na de Tweede Wereldoorlog was dat de manier om Duitsland te reïntegreren in de West-Europese structuur en — samen met de Verenigde Staten — het gevaar van het communisme te bestrijden. Inmiddels is de context radicaal veranderd. De Europese Unie staat nog steeds voor vrede en solidariteit, maar nu in een context die geopolitiek — gelukkig maar — compleet gewijzigd is. Nu is de Europese Unie veeleer bestemd om alle landen van Europa te helpen bij het consolideren van de democratie binnen hun eigen grenzen, het eerbiedigen van de mensenrechten, het beoefenen van een sociaal en ecologisch gecorrigeerde markteconomie, pluralisme, tolerantie, solidariteit, kortom allemaal waarden die in West-Europa de afgelopen decennia in een pluralistische en tolerante maatschappij ontwikkeld zijn.

De Verklaring van Laken, die het hele constitutionaliseringssproces lanceerde, heeft eigenlijk voor het allereerst sinds de jaren vijftig de aandacht opnieuw gericht op de inhoud van het Europees integratieproject en niet langer op de technische kanten, zoals de samenstelling van instellingen, de manier van stemmen, de procedures.

Natuurlijk zijn die technische aspecten zeer belangrijk en in de laatste rechte lijn van het constitutionaliseringssproject zijn ze ook nog wel aan de orde gekomen, maar voordien kwam de vraag waar Europa het verschil moet maken nadrukkelijk aan bod. Dat kunnen we merken aan de werkgroepen die werden gevormd in het kader van de Conventie over de toekomst van Europa, die toch een nagenoeg parlementaire assemblée was, belast met het opstellen van een ontwerp van grondwet voor Europa. Deze werkgroepen hebben gewerkt op de verschillende pijnen

l'Europe actuelle : l'action externe, la justice et les affaires intérieures, *l'economic governance*, la politique sociale; bref, toutes les matières politiques vis-à-vis desquelles, selon monsieur tout le monde, l'Europe peut agir un peu plus. Ces groupes de travail se sont en outre penchés sur des aspects très importants pour la structure de l'Union : le rôle des parlements nationaux, le principe de subsidiarité, la Charte des droits fondamentaux qui définit en somme les relations entre le citoyen et les autorités de l'Union, ou le pouvoir des États membres lorsqu'ils agissent dans le cadre du droit européen.

Considérons l'image globale de la constitution. Elle comporte quatre parties. La Partie III est quantitativement la plus importante : plus de 300 articles. Ce n'est pas un hasard car elle porte sur tous les domaines de l'actuel traité de l'Union ainsi que sur la politique communautaire réformée étrangère et de sécurité et sur la collaboration policière et judiciaire dans les affaires pénales; bref, les deuxième et troisième piliers réformés de l'Union. Nous trouvons aussi dans la Partie III l'ensemble des tâches de l'Union. Ceci restera le noyau central, y compris après l'adoption de la constitution.

L'orateur met l'accent sur la partie III car elle contient l'ensemble des tâches, le *mission statement*, de l'Union. On y énumère domaine par domaine ce qui est matériellement attendu de l'Union, la manière dont sont organisés le processus décisionnel et les instruments normatifs de l'Union.

Il importe à ce propos que la partie I de la constitution, qui consacre les principes, les valeurs et les objectifs, contient une disposition essentielle : l'article 12, 6. Il s'agit de « l'article-passerelle » qui renvoie de la Partie I à la Partie III. Il dit : « L'étendue et les modalités d'exercice des compétences de l'Union sont déterminées par les dispositions spécifiques à chaque domaine de la Partie III ». Le principe d'attribution de compétences à l'Union n'est concrétisé que dans la Partie III.

Dans celle-ci, la méthode communautaire est appliquée et cela aussi est une percée importante. La méthode communautaire confie le droit d'initiative à la Commission et donne au Conseil et au Parlement le droit de codécision lors de l'adoption de lois.

Il ressort de la Partie III que la procédure législative habituelle est généralisée. Partout dans cette partie, pour les différents domaines, des lois et des lois-cadres sont citées et celles-ci, sauf si elles sont mentionnées ailleurs, sont automatiquement adoptées selon la procédure législative ordinaire. Celle-ci est décrite à l'article III-396 qui développe en fait l'article 34 de la Partie I. Le résultat est la codécision du Conseil et du parlement.

punten van het huidige Europa : externe actie, justitie en binnenlandse zaken, *economic governance*, sociale politiek, allemaal beleidsmateries waaraan volgens de gewone mensen Europa nog wel iets meer kan doen. Daarnaast kwamen in die werkgroepen ook aspecten aan bod die voor de structuur van de Unie zeer belangrijk zijn : de rol van nationale parlementen, het subsidiariteitsbeginsel, het Handvest van de grondrechten, dat ten slotte de verhouding bepaalt tussen de burger en de overheid van de Unie, of de overheid van de lidstaten wanneer die in het kader van het Unierecht optreedt.

Bekijken we het globale beeld van de grondwet. Ze bestaat uit vier delen. Deel III is kwantitatief het grootste : meer dan 300 artikelen. Dat is geen toeval, want het behelst alle beleidsgebieden van het huidige EG-Verdrag samen met het hervormde gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid en de politieke en justitiële samenwerking in strafzaken, kortom de hervormde tweede en derde pijler van de Unie. In Deel III vinden we het hele takenpakket van de Unie. Ook na de aanvaarding van de grondwet blijft dat het kerndeel.

Spreker legt de nadruk op Deel III, want dat bevat het volledige takenpakket, het *mission statement* van de Unie. Daar wordt beleidsgebied per beleidsgebied aangegeven wat er materieel van de Unie wordt verwacht, op welke wijze de besluitvorming en de normatieve instrumenten van de Unie georganiseerd zijn.

Belangrijk daarbij is dat Deel I van de grondwet, met de beginselen, de waarden en de doelstellingen, een cruciale bepaling bevat, namelijk artikel 12, 6. Het is het « passerelle-artikel », dat van Deel I naar Deel III verwijst. Het artikel zegt : « De omvang en de voorwaarden voor de uitoefening van de bevoegdheden van de Unie worden geregeld door de bepalingen van Deel III over ieder van die gebieden. » Het beginsel van bevoegdheidstoewijzing aan de Unie krijgt zijn concrete invulling exclusief in Deel III.

In heel Deel III wordt de communautaire methode toegepast en ook dat is een belangrijke doorbraak. De communautaire methode legt het initiatiefrecht bij de Commissie en geeft Raad en Parlement medebeslissingsrecht bij het tot stand komen van wetgeving.

Uit Deel III blijkt dat de gewone wetgevingsprocedure veralgemeend is. Overal in dat deel staan voor de verschillende gebieden wetten en kaderwetten vermeld en deze worden, tenzij anders vermeld, automatisch aangenomen volgens de gewone wetgevingsprocedure. Deze procedure wordt beschreven in artikel III-396, dat eigenlijk artikel 34 van Deel I uitwerkt. Het resultaat is medebeslissing van Raad en Parlement.

L'orateur cite trois domaines où cela conduit concrètement à un approfondissement de la démocratie.

L'agriculture représente toujours 40 % du budget de l'Union européenne. Du point de vue politique, elle est donc très importante. La balance entre l'agriculture et l'environnement, un débat social important et les aspects de la sécurité alimentaire font également partie de la politique agricole commune. Jusqu'à présent le parlement européen ne disposait que d'une compétence d'avis pour la politique agricole. Après l'adoption de la constitution, il y aura codécision. Le parlement, le Conseil et le comité d'arbitrage doivent s'exprimer sur un seul texte qui est adopté à la majorité par les deux instances.

Deuxième exemple : la politique commerciale commune déterminant tous les rapports entre l'Union européenne et l'OMC fait l'objet d'un débat de société quant aux prestations de services dans les secteurs de l'éducation, de l'audiovisuel, de la politique de santé et bien d'autres encore. Actuellement, la politique commerciale commune, y compris la conclusion d'accords internationaux, relève du seul Conseil statuant à la majorité qualifiée. Selon le traité, le Parlement européen ne peut même pas être consulté, sans parler de la codécision.

Actuellement, le Conseil conclut les accords internationaux en matière de politique commerciale à la majorité qualifiée. Aucune ratification de la part du Parlement européen, aucune ratification de la part des parlements nationaux. Actuellement, la communauté européenne conclut des accords commerciaux sans aucun contrôle parlementaire, qu'il soit européen ou national. Le projet de constitution européenne prévoit que, pour toutes les mesures internes à l'Union européenne, la procédure de codécision sera d'application pour les mesures législatives, tandis que pour les mesures exécutives, ce sera le processus exécutif normal, piloté par la commission, qui sera suivi. La conclusion des accords internationaux sera soumise à l'approbation du Parlement européen. Il est clair que le Parlement apporte sa contribution dès le stade de négociation de tels accords.

Troisième exemple : le fameux JAI, Justice et Affaires intérieures, est en réalité la conjonction de l'actuel titre 4 du traité CEE, relatif à l'asile et à l'immigration, et du troisième pilier du traité sur l'Union européenne, c'est-à-dire la coopération policière et judiciaire. Toutes ces matières relèveront de la procédure législative ordinaire, soit la codécision du Conseil, se prononçant à la majorité qualifiée, et du Parlement, se prononçant à la majorité parlementaire, sur initiative de la Commission, avec la nuance qu'un quart des États membres pourront aussi prendre

Spreker geef drie gebieden waarin dat concreet tot een verdieping van de democratie leidt.

Landbouw maakt nog steeds 40 % van de begroting van de Europese Unie uit. Beleidsmatig is dat een enorm belangrijk pakket. Tot het gemeenschappelijk landbouwbeleid behoren ook de afweging tussen landbouw en leefmilieu, een maatschappelijk belangrijk debat, en aspecten van voedselveiligheid. Totnogtoe had het Europees Parlement inzake landbouw alleen een adviesbevoegdheid. Na de goedkeuring van de grondwet komt er medebeslissing. Parlement, Raad, bemiddelingscomité : ze moeten zich uitspreken over één enkele tekst, die aangenomen wordt met een meerderheid in beide instanties.

Tweede voorbeeld : het gemeenschappelijk handelsbeleid, dat de betrekkingen tussen de Europese Unie en de WTO bepaalt, maakt het onderwerp uit van een maatschappelijk debat dat betrekking heeft op het verrichten van diensten in onder meer het onderwijs, de audiovisuele en de gezondheidssector. Momenteel behoort het gemeenschappelijk handelsbeleid, het afsluiten van internationale akkoorden inbegrepen, tot de bevoegdheid van de Raad, die bij gekwalificeerde meerderheid beslist. Volgens het verdrag mag het Europees Parlement zelfs niet worden geconsulteerd, laat staan dat het medebeslissingsrecht zou hebben.

Op dit ogenblik worden de internationale akkoorden inzake buitenlands beleid bij gekwalificeerde meerderheid door de Raad afgesloten. Ze worden niet door het Europees Parlement noch door de nationale parlementen bekrachtigd. De Europese Unie sluit handelsakkoorden af zonder de controle van het Europees of van de nationale parlementen. Het ontwerp van Europees Grondwet bepaalt dat het principe van het medebeslissingsrecht inzake interne aangelegenheden van toepassing wordt voor alle wetgevende maatregelen. Wat de uitvoerende maatregelen betreft, zal de Commissie het normale uitvoerender proces leiden. Het afsluiten van internationale akkoorden zal voor goedkeuring aan het Europees Parlement worden voorgelegd. Het is duidelijk dat het Parlement vanaf het stadium van de onderhandelingen zijn medewerking verleent aan de totstandkoming van dergelijke akkoorden.

Derde voorbeeld : het hoofdstuk JBZ, Justitie en Buitenlandse Zaken, is in feite de samenvoeging van de huidige Titel 4 van het EG-Verdrag met betrekking tot het visa- en asielbeleid, en van de derde pijler van het Verdrag van de Europese Unie, namelijk de politiële en justitiële samenwerking. Voor al deze aangelegenheden moet de gewone wetgevende procedure worden gevuld, namelijk de medebeslissing van de Raad, die zich bij gekwalificeerde meerderheid uitspreekt, en van het Parlement, dat zich bij parlementaire meerderheid uitspreekt, waarbij het initiatief

l'initiative pour ce qui a trait à la coopération policière et judiciaire en matière pénale, et pour ce sous-domaine uniquement. À ce jour, chaque État membre peut prendre l'initiative. Cette modification est donc une forme de communautarisation du système d'initiative même si, dans ce sous-domaine précis, ce n'est pas le monopole de la Commission.

Dans les trois domaines importants que sont l'agriculture au sens large, la politique commerciale commune déterminant les rapports entre l'Union européenne et l'OMC et la politique relative à l'espace de liberté, de sécurité et de justice, la prise de décision a été démocratisée et rendue plus efficace.

Dans le domaine de la coopération policière et judiciaire, en matière pénale, lorsque la procédure législative ordinaire est bloquée par quelques États membres, le traité contient une clause permettant automatiquement à un tiers des États membres d'aller de l'avant en mettant sur pied une coopération renforcée. Le mot « automatiquement » signifie qu'il n'est plus nécessaire de prendre une décision spécifique à cet effet. Le simple blocage au niveau du Conseil déclenche, comme un automatisme enraciné dans la constitution elle-même, l'autorisation d'aller de l'avant avec ceux qui partagent les vues exprimées dans la proposition de loi-cadre. C'est la *coalition of the willing* ... Tout cela me paraît très important en termes de démocratie et d'efficacité.

En outre il y a aussi la démocratie participative telle que prévue au Titre VI de la Partie I. Je mets ici l'accent sur la confirmation inédite des principes de transparence, de consultation et de dialogue avec la société civile et le rôle des partenaires sociaux. Tout cela est désormais bien ancré dans la constitution et illumine l'exercice des compétences reprises dans la Partie III.

Un dernier point de la rubrique « démocratie » est la fameuse « comitologie », le système de comités de représentants des États membres qui doivent assister la Commission ou la contrôler dans l'exercice de ses tâches exécutives. Le procédé de la comitologie est fortement critiqué, notamment par les parlements nationaux qui estiment qu'il est très difficile de contrôler avec exactitude qui fait quoi. Cette remarque est fondée.

C'est pourquoi la constitution a radicalement réformé les procédures décisionnelles de l'exécutif. La Commission est désormais placée dans le siège du pilote, encore plus qu'aujourd'hui, et reçoit la compétence d'édicter des « règlements délégués » sous le contrôle direct du Conseil et du parlement, les deux chambres législatives. Le système se rapproche désormais relativement d'un système parlementaire — par exemple, celui qui prévalait en Belgique avant

door de Commissie wordt genomen. Ook kan een vierde van de lidstaten het initiatief nemen in aangelegenheden die betrekking hebben op politiële en justitiële samenwerking in strafzaken. Momenteel kan elke lidstaat het initiatief nemen. Deze wijziging is dus een vorm van communautarisering van het initiatiefsysteem, hoewel het in dit specifieke domein niet tot het monopolie van de Commissie behoort.

In de drie belangrijke domeinen zoals landbouw in de ruime zin, de gemeenschappelijke handelspolitiek die de verhoudingen tussen de Europese Unie en de WTO bepalen en de politiek inzake de ruimte van vrijheid, veiligheid en justitie, wordt de besluitvorming gedemocratiseerd en efficiënter gemaakt.

Het verdrag voorziet in de mogelijkheid van nauwere samenwerking, waardoor aan een derde van de lidstaten, als de gewone wetgevende procedure inzake de politiële en justitiële samenwerking in strafzaken door enkele lidstaten wordt geblokkeerd, automatisch het recht wordt verleend om de procedure voort te zetten. Het woord « automatisch » betekent dat er geen specifieke beslissing meer vereist is. Een eenvoudige blokkering op het niveau van de Raad zet een in de grondwet verankerd systeem in werking, waardoor de lidstaten die de standpunten geformuleerd in het voorstel van kaderwet delen, het werk kunnen voortzetten. Dit is de *coalition of the willing* ... Dit lijkt mij een zeer belangrijk instrument met het oog op democratie en efficiëntie.

Daarnaast is er ook de participerende democratie zoals die wordt ingevuld door Titel VI van Deel I. Ik leg hier de nadruk op de nooit geziene bevestiging van de beginselen van transparantie, consultatie en dialoog met het maatschappelijk middenveld en de rol van de sociale partners. Dit alles is nu krachtig verankerd in de grondwet en doorstraalt de uitoefening van de bevoegdheden die in Deel III zijn opgenomen.

Een laatste punt in de rubriek « democratie » is de fameuse « comitologie », het systeem van comités van vertegenwoordigers van de lidstaten, die de Commissie moeten bijstaan of eigenlijk controleren bij het uitoefenen van haar uitvoerende taken. Het « comitologie-procédé » wordt zwaar op de korrel genomen, onder meer door nationale parlementen, die het zeer moeilijk vinden om exact te controleren wie wat doet. Dat is ook terecht.

Daarom heeft de grondwet de uitvoerende besluitvormingsprocedures grondig hervormd. De Commissie wordt nu eigenlijk in de pilootstoel geplaatst, nog sterker dan vandaag het geval is, en krijgt de bevoegdheid om « gedelegeerde verordeningen » uit te vaardigen onder de rechtstreekse controle van de Raad en het Parlement, de beide wetgevingskamers. Het systeem benadert nu relatief dicht een parlementair stelsel — bijvoorbeeld het Belgische van vóór 1993

1993 — avec un parlement bicaméral qui contrôle un gouvernement responsable vis-à-vis des deux chambres.

La Commission peut se faire aider par des comités d'experts mais non plus par des comités du type «comitologie», c'est-à-dire composés de contrôleurs représentant les États.

Une procédure de comitologie sera peut-être encore lancée, non pour la législation mais pour des domaines plus spécifiques et concrets. Dans ce cas, cette comitologie sera cependant appliquée selon une loi européenne. Ceci requiert à nouveau une codécision du Conseil et du parlement européen alors que, pour l'instant, la comitologie n'est organisée que par le Conseil et que le parlement rend tout au plus des avis.

Nous pouvons donc dire que la démocratie, l'efficacité du processus décisionnel et la transparence en sortent renforcées.

Cela ressort aussi de l'importance donnée à la subsidiarité et du rôle qu'y jouent les parlements nationaux. Ne pas éloigner les décisions du citoyen davantage que ce qui est strictement nécessaire est une preuve de démocratie. En ce sens, la subsidiarité est une expression profonde de la démocratie.

C'est pourquoi il importe également que le principe de subsidiarité soit appliqué correctement. La Cour de Justice est compétente pour intervenir en cas de non-respect de ce principe et pour annuler les actes qui ne le respectent pas. Il s'agit toutefois d'une question surtout formelle. Un juge peut bien entendu contrôler si les autorités politiques ont procédé à l'analyse de la subsidiarité, y ont bien réfléchi, ont expliqué pourquoi elles estiment qu'il a été satisfait aux exigences de subsidiarité. Par manque de moyens mais aussi par manque de légitimité démocratique dans ce domaine, un juge ne peut cependant pas dire qu'il n'est pas convaincu par ou qu'il n'est pas d'accord avec l'argumentation du pouvoir politique. Quel juge peut le faire lorsque l'avis des responsables politiques paraît vraisemblable, plausible et raisonnable ? Même si des personnes raisonnables peuvent toujours différer sur un sujet raisonnable.

Cela se produit certainement de temps à autre dans cette enceinte et c'est très sain. Sur deux positions raisonnables, l'une peut l'emporter et un juge ne peut guère y changer grand-chose.

On a compris cela et la Constitution européenne associe à juste titre les parlements nationaux au contrôle du respect du principe de subsidiarité. La Commission a le droit d'initiative en matière législative à l'échelle de l'Union. En vertu du principe de subsidiarité, elle doit expliquer pourquoi elle juge

— met een bicameraal parlement dat toeziet op een regering die tegenover beide kamers verantwoording moet afleggen.

De Commissie kan zich laten bijstaan door comités van experts, maar niet langer door comités van het «comitologie-type», dit wil zeggen comités van statelijke opzichters.

Misschien zal er nog wel een «comitologieprocedure» worden opgestart, niet voor wetgeving, maar voor meer specifieke, concrete beleidsgebieden. In dat geval echter zal die «comitologie» in uitvoering van een Europees wet worden toegepast. Dat vergt opnieuw medebeslissing van Raad en Europees Parlement, terwijl op dit ogenblik de «comitologie» enkel door de Raad wordt georganiseerd en het Europees Parlement hooguit advies geeft.

We mogen dus zeggen dat de democratie, de efficiëntie van de besluitvorming en de transparantie er versterkt uitkomen.

Dat blijkt ook uit het benadrukken van de subsidiariteit en de rol van de nationale parlementen daarin. Het is het een blijk van democratie om de beslissingen niet verder van de burger te nemen dan strikt noodzakelijk is voor de efficiëntie ervan. Subsidiariteit is in die zin een diepe expressie van democratie.

Daarom is het ook belangrijk dat het afdwingen van het subsidiariteitsbeginsel correct verloopt. Het Hof van Justitie is bevoegd om bij miskenning van dat beginsel in te grijpen en de handelingen die met miskenning van dat beginsel tot stand zijn gekomen, te vernietigen. Dat is echter grotendeels een formele aangelegenheid. Een rechter kan natuurlijk controleren of de politieke overheid de subsidiariteitsanalyse gemaakt heeft, er grondig over nagedacht heeft, uitgelegd heeft waarom ze van oordeel is dat aan de subsidiariteitsvereisten is voldaan. Door gebrek aan middelen, maar ook door gebrek aan democratische legitimiteit ter zake kan een rechter echter niet zeggen dat hij niet overtuigd is of dat hij het niet eens is met de argumentatie van de politieke overheid. Wie is de rechter dat hij dat kan doen wanneer het oordeel van de politici geloofwaardig, plausibel, redelijk lijkt ? Ook al kunnen redelijke mensen over iets redelijks nog altijd van mening verschillen.

Dat zal in deze vergadering ook wel af en toe gebeuren en het is heel gezond. Van twee redelijke standpunten kan het ene het halen en het andere niet en daar kan een rechter niet veel aan doen.

Men heeft dat begrepen en terecht betrekt de Europees grondwet de nationale parlementen bij de monitoring van de naleving van het subsidiariteitsbeginsel. De Commissie heeft het initiatiefrecht voor wetgeving op het niveau van de Unie. Krachtens het subsidiariteitsbeginsel moet ze daarbij uitleggen

nécessaire d'édicter une législation au niveau de l'Union et pourquoi les États membres, leurs régions ou leurs pouvoirs locaux ne sont pas en mesure d'atteindre tout aussi efficacement les objectifs de cette législation. À la demande de la Belgique, le niveau local et le niveau régional ont été formellement associés à cette évaluation.

Des propositions de législation européenne sont donc envoyées à tous les parlements nationaux qui peuvent réagir immédiatement. Leur analyse doit être une réponse au mémorandum de subsidiarité que la Commission leur transmet en même temps que la proposition de législation.

Un parlement national peut naturellement être tenté d'aller plus loin que la seule question de la subsidiarité. Si une proposition de directive assez controversée est soumise à un parlement national, accompagnée d'un mémorandum de subsidiarité de la Commission, ce parlement pourrait ajouter quelques paragraphes à sa résolution ou exprimer ses points de vue sur la proposition dans une résolution distincte. En soi ce n'est pas à tort car le parlement national exerce également un contrôle sur le ministre national ou régional qui représente l'État membre au sein du Conseil. Il doit seulement séparer les deux affaires : la résolution sur le mémorandum de subsidiarité qui est renvoyée en commission et la résolution sur le contenu de la proposition, destinée au ministre national ou régional.

L'orateur est convaincu que grâce à ce mécanisme, ce Conseil sera doté d'une plus grande légitimité démocratique. Alors qu'actuellement encore certains parlements nationaux peuvent être tentés de ne pas accomplir rigoureusement ou ponctuellement leur devoir européen, cela ne sera plus possible à l'avenir. Ils devront s'organiser pour répondre au mémorandum de subsidiarité dans les délais fixés. Pour ce faire, ils devront examiner les textes en profondeur et ils pourront alors aussi faire leur devoir pour le gouvernement national.

Au-delà de l'actualisation du projet européen, principalement de ses deuxième et troisième piliers, à savoir la politique extérieure, la politique relative à la justice et aux affaires intérieures, la démocratisation de politiques existantes comme l'agriculture, la politique commerciale commune, il reste un dernier élément, absolument fondamental, à prendre en considération dans vos délibérations. Il faut définir correctement les termes du débat. Il faudra choisir entre le droit existant et le droit à venir. L'ensemble des traités pluriels sur lesquels l'Union est fondée, sera abrogé par la constitution européenne. Ils seront remplacés par ce texte unique, certes volumineux, reflétant la complexité de l'ordre juridique qu'il est appelé à structurer. Cela ne doit pas nous effrayer,

waarom ze het nodig acht op het niveau van de Unie wetgeving uit te vaardigen en waarom lidstaten, hun regio's of hun lokale besturen niet in staat zijn de doelstellingen van deze wetgeving even efficiënt te bereiken. Op vraag van België werden het regionaal en het lokaal niveau nadrukkelijk in deze afweging betrokken.

De nationale parlementen krijgen dus alle voorstellen van Europese wetgeving toegestuurd en kunnen meteen reageren. Hun analyse moet een antwoord zijn op het subsidiariteitsmemorandum, dat de Commissie samen met het voorstel van wetgeving doorstuurt.

Een nationaal parlement kan natuurlijk in de verleiding komen om wat breder te borstelen dan enkel de subsidiariteitsvraag. Wanneer een nogal controversieel voorstel van richtlijn aan een nationaal parlement wordt voorgelegd, met daarbij een mooi subsidiariteitsmemorandum van de Commissie, dan zou dat parlement enkele paragrafen aan zijn resolutie kunnen toevoegen of in een aparte resolutie zijn standpunten over het voorstel kunnen formuleren. Op zich is dat niet onterecht, want het nationale parlement oefent ook toezicht uit op de nationale of regionale minister die de lidstaat in de Raad vertegenwoordigt. Het moet beide zaken alleen uit elkaar houden : de resolutie over het subsidiariteitsmemorandum, die teruggaat naar de Commissie, en de resolutie over de inhoud van het voorstel, die bestemd is voor de nationale of regionale minister.

Spreker is ervan overtuigd dat de Raad door deze hele operatie een grotere democratische legitimiteit zal krijgen. Terwijl sommige nationale parlementen vandaag nog in de verleiding kunnen komen om hun Europees huiswerk misschien niet te strikt en te punctueel te maken, zal dat in de toekomst niet meer kunnen. De nationale parlementen zullen zich moeten organiseren om binnen de vastgelegde termijn een antwoord te formuleren op het subsidiariteitsmemorandum. Daarvoor moeten ze grondig naar de teksten kijken en dan kunnen ze ook hun huiswerk voor de nationale regering maken.

Naast de actualisering van het Europese project, in het bijzonder van de tweede en de derde pijler, die betrekking hebben op buitenlands beleid, justitie en binnenlandse zaken, en de democratisering van het bestaande landbouwbeleid en het gemeenschappelijk handelsbeleid, moet bij de besprekking nog een derde, fundamenteel element in aanmerking worden genomen. De voorwaarden van het debat moeten correct worden geformuleerd. Er moet worden gekozen tussen het huidige en het toekomstige recht. Het geheel van de verdragen waarop de Unie is gebaseerd, zal door de Europese grondwet worden opgeheven. Ze zullen worden vervangen door één enkele, weliswaar omvangrijke tekst, die de complexiteit van het juridisch geheel weergeeft. Dat mag ons, Belgen, niet afschrik-

nous Belges. Notre constitution nationale et les lois relatives à la réforme de l'État sont aussi d'une grande complexité !

Le projet de constitution est un document bien mieux charpenté que les textes actuels structurant deux communautés avec personnalité juridique et une union sans personnalité juridique, deux communautés opérant sur la base de la méthode communautaire et deux autres domaines d'activité européenne, la PESC et le JAI, pour lesquels cette méthode n'est pas d'application, ni quant à la prise de décision politique, ni quant à la sanction judiciaire du respect des décisions prises. Le grand mérite du projet de constitution est de simplifier, de structurer et, en quelque sorte, de légitimer une nouvelle fois ce qui existe. Les valeurs énumérées à l'article 2 et les objectifs cités à l'article 3 de la constitution ne sont pas foncièrement neufs. La jurisprudence de la Cour y fait largement référence. La nouveauté réside dans la clarté et la concision du texte rédigé par la Convention. À l'époque, la Convention était une assemblée plus ou moins démocratiquement légitimée. Sa légitimité était en tout cas largement supérieure à celle des conférences intergouvernementales, qui étaient des conférences purement diplomatiques se tenant à huis clos. Une « négociation » a eu lieu au sein de la Convention, en présence de représentants parlementaires nationaux et européens, qui ont pu peser sur le texte. À un moment où cela faisait encore la différence, les représentants de chaque parlement ont pu interagir avec leurs mandants. Cette interaction a été rendue possible au niveau du cadre européen, ce qui est tout à fait nouveau.

Le texte résulte donc d'un compromis démocratique. Il est cohérent, structuré, simplifié : une seule Union, une seule personnalité juridique, un seul texte, à savoir un traité, puisque les États qui abandonnent des parties de leur souveraineté ne peuvent le faire que par le biais d'un traité. Le contenu de ce traité a été baptisé « constitution » puisqu'il est appelé à remplir au sein de l'ordre juridique européen la même fonction que les textes fondateurs des États, c'est-à-dire structurer l'exercice de l'autorité publique et déterminer les rapports juridiques fondamentaux entre l'autorité publique et les citoyens grâce à la Charte des droits fondamentaux.

Tout cela donne une constitution au sens substantiel du terme. C'est aussi une constitution quant à la façon dont elle a vu le jour. Elle a été rédigée par une assemblée délibérative à l'intention de la CIG, qui l'a formalisée. D'aucuns émettent des réserves au motif qu'elle ne pourra être amendée qu'à l'unanimité. Entendons-nous : c'est une constitution établie par un traité. Ce n'est ni un traité constitutionnel, ni une constitution conventionnelle. C'est à la fois un traité et une constitution. C'est un traité établissant une constitution. C'est délibérément que l'on a choisi, dans toutes les langues de l'Union, deux substantifs.

ken. Ook onze nationale wetgeving en de wetten met betrekking tot de staatshervorming zijn zeer ingewikkeld !

Het ontwerp van grondwet is veel eenvoudiger en beter gestructureerd dan de huidige teksten, die twee gemeenschappen met rechtspersoonlijkheid en een unie zonder rechtspersoonlijkheid structureren, twee gemeenschappen die handelen op basis van de communautaire methode en twee andere Europese activiteitsdomeinen, het GBVB en JBZ, waarop deze methode niet van toepassing is, noch voor de politieke beslissingen, noch voor de gerechtelijke bekraftiging van de naleving van genomen beslissingen. De grote verdienste van het ontwerp van grondwet is dat het de bestaande regels vereenvoudigt, structureert en nogmaals bekraftigt. De waarden die worden opgesomd in artikel 2 en de doelstellingen in artikel 3 van de grondwet zijn in feite niet nieuw. Er wordt uitgebreid naar verwezen in de rechtspraak van het Hof. Het vernieuwende element is de duidelijkheid en beknoptheid van de door de Conventie opgestelde tekst. De Conventie was destijds een min of meer democratisch gelegitimeerde vergadering. De legitimiteit ervan was alleszins groter dan die van de intergouvernementele conferenties, die louter diplomatische conferenties waren die met gesloten deuren vergaderden. De Conventie heeft « onderhandeld » in het bijzijn van de nationale en Europese parlementsleden, die de tekst hebben kunnen afwegen. Ze hebben de gelegenheid gehad te overleggen met hun basis. Dat overleg werd mogelijk gemaakt op Europees niveau, wat totaal nieuw is.

De tekst is het resultaat van een democratisch tot stand gekomen compromis. Hij is coherent, gestructureerd en eenvoudig : één enkele Unie, één enkele rechtspersoonlijkheid en één enkele tekst, namelijk een verdrag, aangezien de Staten uitsluitend door middel van een verdrag afstand kunnen doen van een deel van hun soevereiniteit. De inhoud van het verdrag werd « grondwet » gedoopt omdat ze binnen de Europese rechtsorde dezelfde functie heeft als de grondteksten van de Staten, namelijk het verlenen van een structuur aan de uitoefening van het openbaar gezag en het bepalen van de fundamentele juridische betrekkingen tussen het openbaar gezag en de burgers op basis van het Handvest van de grondrechten.

Dat alles leidt tot een grondwet in de wezenlijke zin van het woord. Het is ook een grondwet uit het oogpunt van de manier waarop ze tot stand is gekomen. Ze werd opgesteld door een beslissende vergadering die met dat doel door de IGC werd opgericht. Sommigen maken voorbehoud omdat ze alleen unaniem kan worden gewijzigd. Laten we duidelijk zijn : het is een grondwet die door een verdrag wordt vastgesteld. Het is dus geen grondwettelijk verdrag noch een conventionele grondwet. Het is tegelijkertijd een verdrag en een grondwet. Het is een verdrag tot vaststelling van een grondwet. Er

C'est un traité en tant que document juridique porteur d'une constitution. C'est la substance du document, appelé à remplir exactement la même fonction, dans le cadre de l'entité politique/ordre juridique que constitue l'Union européenne, qu'une constitution nationale est appelée à remplir au sein d'un ordre juridique étatique. Cette constitution s'affiche comme telle. Elle définit ses valeurs, ses objectifs, c'est-à-dire tout ce qui fait que le projet d'intégration européenne a une valeur ajoutée par rapport à ce que les États pourraient faire eux-mêmes aux niveaux national, régional et local. Il s'agit forcément de valeurs de solidarité entre États et entre peuples. Il est impossible d'être solidaire seulement avec soi-même; il faut avoir au minimum un partenaire. Cela vaut au sein de la Belgique, cela vaut au sein de l'Europe, cela vaut au sein du monde dans les rapports Nord-Sud. Les Flamands ont besoin des Wallons et vice versa pour pouvoir être solidaires. La constitution européenne est l'expression de l'unité dans la diversité. Là encore, la devise européenne « unité dans la diversité » exprime exactement ce que je dis. Il s'agit de définir toutes les valeurs, des valeurs qui, en Belgique, sont largement partagées. M. Vandenberghe est bien placé pour savoir que le testament de l'Yser, du mouvement flamand, contient des valeurs de paix et de solidarité sociale. Ce sont des valeurs flamandes, belges et européennes. Il faut les exporter. Ces valeurs ont un écho dans beaucoup d'autres pays. Ces valeurs nous lient. Elles visent à l'unité. L'unité se fait dans la diversité des langues, des cultures, des religions, des races, des tendances philosophiques, dans une société intégrée.

À Washington, 51 % des habitants de Manhattan ne sont pas anglophones. Ces personnes parlent quasi-maintenant toutes les langues du monde. C'est un bel exemple de cosmopolitisme, d'unité dans la diversité, de respect de toutes les identités. Le concept européen, c'est exactement cela.

L'unité dans la diversité. Personne n'abandonne sa langue, sa culture, son individualité. L'unité réside dans la découverte des valeurs, des objectifs et des intérêts qui nous sont communs : la paix, la sécurité, la solidarité, des éléments que la Constitution renforce considérablement.

On ne peut rejeter la Constitution que sur la base du raisonnement suivant : « Je n'aime pas un texte unique; je préfère une diversité de textes aux liens nébuleux, difficilement compréhensibles et peu accessibles. Car j'aime lire de gros ouvrages de professeurs de droit sur ce sujet. De même, je trouve la Charte des droits fondamentaux beaucoup trop claire et je n'aime pas que la protection des droits fondamentaux se trouve dans une Constitution. Que l'autorité politique fasse comme bon lui semble. Elle ne doit pas être limitée. Si toutefois elle dépasse vraiment les bornes, la Cour de Justice y mettra le holà. Je n'aime pas du tout la

werd uitdrukkelijk, in alle talen van de Unie, voor twee substantieven gekozen. Het is een verdrag in die zin dat het een juridisch document is houdende een grondwet. Dat is de kern van het document, dat in het kader van de politiek-juridische orde van de Europese Unie precies dezelfde functie zal vervullen als een nationale grondwet binnen een staatsorde. Dat is overigens de wijze waarop deze grondwet wordt aangeboden. Ze definiert de waarden, de doelstellingen, kortom, al wat de Europese integratie een toegevoegde waarde geeft ten opzichte van hetgeen de Staten zelf op nationaal, regionaal en lokaal vlak kunnen bieden. Solidariteit tussen Staten en volkeren zijn daarbij essentiële waarden. Om solidair te zijn is er een partner nodig. Dat geldt in België, in Europa en in de wereld in het kader van de Noord-Zuidbetrekkingen. Om solidair te kunnen zijn hebben de Vlamingen de Walen nodig en omgekeerd. De Europese grondwet is de uitdrukking van de eenheid in verscheidenheid. Het Europese motto « Eenheid in verscheidenheid » bevestigt wat ik heb gezegd. Alle waarden, die in België overigens ruim worden onderschreven, moeten worden gedefinieerd. De heer Vandenberghe weet zeer goed dat het IJzertestament van de Vlaamse beweging waarden van vrede en maatschappelijke solidariteit bevat. Het zijn waarden die zowel Vlaams als Belgisch en Europees zijn. Ze moeten worden veralgemeend. Die waarden vinden een weerklank in vele andere landen. Het zijn die waarden die ons verbinden. Ze zijn gericht op eenheid. In een geïntegreerde maatschappij kan eenheid tot stand worden gebracht binnen de diversiteit van talen, culturen, godsdiensten, rassen en filosofische overtuigingen.

In Washington zijn 51 % van de inwoners van Manhattan geen Engelssprekenden. Bijna alle talen van de wereld worden er gesproken. Het is een mooi voorbeeld van wereldburgerschap, eenheid in verscheidenheid, respect voor elke identiteit. Dat is juist het Europese concept.

Eenheid in verscheidenheid. Niemand geeft taal, cultuur of eigenheid op. De eenheid bestaat in het vinden van de waarden, doelstellingen en belangen die men samen behartigt : vrede, veiligheid, solidariteit. In de grondwet worden deze drie elementen zwaar versterkt en dat moet gezegd worden.

De grondwet niet goedkeuren kan enkel op basis van het volgende discours : « Ik hou niet van één enkele tekst; ik hou meer van een verscheidenheid van teksten waarvan de onderlinge verhouding nog wat mistig, niet onmiddellijk begrijpbaar en toegankelijk is. Want ik lees daarover graag dikke boeken van rechtsprofessoren. Het Handvest van de grondrechten vind ik ook veel te duidelijk en ik hou niet van de bescherming van grondrechten in een grondwet. Dat de politieke overheid maar doet wat ze wil. Ze moet niet begrensd worden. En als het echt de spuigaten uitloopt, zal het Hof van justitie voor een en ander wel

solidarité et le monde peut tranquillement devenir encore moins sûr. La libre circulation ne doit d'ailleurs pas aller de pair avec la sécurité. Les services de police ne doivent pas collaborer. Je suis partisan de la loi de la jungle et du port d'armes. »

Si vous tenez ce discours, vous pouvez rejeter la constitution. C'est la raison pour laquelle l'orateur dit parfois, en exagérant un peu, que ce sont surtout les « eurosceptiques », ceux qui trouvent que l'Europe actuelle ne fonctionne pas bien, qui doivent voter pour la constitution. La constitution rendra l'Europe plus sûre, plus solidaire. Elle contribuera à la positionner efficacement sur le plan international, elle la fera jouer son rôle dans les rapports Nord-Sud, pour un monde plus équitable. Il faut admettre que la constitution nous donne l'occasion de faire un grand pas en avant. Certes, sur certains points, ce pas aurait pu être plus important encore. Nous aurions évidemment préféré l'application de la procédure législative ordinaire pour les questions fiscales et de protection sociale. Pour l'instant, c'est le statu quo. Faut-il pour autant voter contre la constitution ? Non. Si nous la rejetons, nous perdrons la Charte des droits fondamentaux, la réforme de la procédure législative, la réforme de la procédure exécutive, la démocratisation de la politique agricole commune, la démocratisation de la politique commerciale commune, la démocratisation de la politique policière et judiciaire, et j'en passe. Tout cela dans une Europe qui organise son unité, ce que nous partageons à l'échelle du continent, ce qui aide à consolider le modèle social européen au sein de tous les États membres de l'Union et au sein de l'Union elle-même.

La constitution est une réponse valable aux questions de Laeken. Elle représente une chance historique de faire un saut qualitatif pour que l'Europe réponde aux attentes des citoyens : qu'elle contribue à la sécurité extérieure, à la sécurité intérieure, à la solidarité extérieure et à la solidarité intérieure.

M. Lionel Vandenberghé estime que le professeur Lenaerts n'a pas seulement abordé des aspects juridiques de manière passionnante, il a développé des idées profondément sociales et l'a personnellement touché. Il a bien compris le « testament de l'Yser » mais malheureusement, tous les Flamands ne le conçoivent pas de cette manière. Vous connaissez la devise de Vermeylen : « Être Flamand pour devenir Européen ». Bon nombre de Flamands s'y rallient toujours et c'est pourquoi nous approuverons sans aucun doute la Constitution.

Cela ne nous empêche toutefois pas de faire preuve d'esprit critique, surtout à propos de l'unité dans la diversité. L'orateur a parfois le sentiment que la diversité disparaît dans l'unité. Nous avons toujours dit que l'enseignement était une compétence spécifique des régions et je crains que certaines compétences

een stokje steken. Van solidariteit houd ik al helemaal niet en de wereld mag gerust wat onveiliger zijn. Het vrij verkeer moet trouwens ook niet gepaard gaan met veiligheid. Politiediensten moeten niet samenwerken. Ik ben voor de wet van de jungle en de wapendracht. »

Met dit discours kan men de grondwet verwerpen. Daarom zegt spreker soms, met een beetje overdrijving, dat vooral de eurosceptici, zij die van mening zijn dat het huidige Europa niet goed werkt, voor de grondwet moeten stemmen. De grondwet zal leiden tot meer zekerheid en meer solidariteit in Europa. Ze zal bijdragen tot een efficiënte positionering van Europa op internationaal vlak en zal ervoor zorgen dat Europa een rol speelt in de Noord-Zuidbetrekkingen om de wereld rechtvaardiger te maken. We moeten erkennen dat de grondwet ons de kans biedt een grote stap voorwaarts te maken. Op sommige punten zou die stap nog groter kunnen zijn. Wij wilden dat de gewone wetgevingsprocedure ook voor de fiscale problemen en de sociale bescherming zou gelden. Op dit ogenblik is er een status-quo. Moeten we daarom tegen de grondwet stemmen ? Nee. Als we ze verwerpen, komt er immers niets in huis van onder meer het Handvest van de grondrechten, de hervorming van de wetgevingsprocedure, de hervorming van de uitvoerende procedure, de democratisering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, de democratisering van de gemeenschappelijke handelpolitiek en de democratisering van het politie- en justitiebeleid. Dat alles zouden we verliezen in een Europa dat éénmaakt wat we op ons continent delen, wat ons helpt om het Europees sociaal model in alle lidstaten van de Unie en in de Unie zelf te consolideren.

De grondwet is een goed antwoord op de vragen van Laken. Ze is een historische kans om een kwalitatieve sprong te maken zodat Europa aan de verwachtingen van de burgers kan beantwoorden : bijdragen tot de buitenlandse veiligheid, de binnenlandse veiligheid, de buitenlandse solidariteit en de binnenlandse solidariteit.

De heer Lionel Vandenberghé vindt dat professor Lenaerts niet alleen op een boeiende manier op juridische aspecten inging, maar ook diep maatschappelijke elementen uitwerkte en heeft hem persoonlijk getroffen. Hij heeft het IJzertestament goed begrepen, maar helaas begrijpen niet alle Vlamingen het op die manier. U kent de leuze van Vermeylen : « Vlaming zijn om Europeër te worden. » Voor heel veel Vlamingen is dat nog altijd het principe en we zullen de grondwet dan ook zonder twijfel goedkeuren.

Toch mogen we ook een beetje kritisch zijn, vooral dan over de eenheid in verscheidenheid. Soms heeft spreker het gevoel dat de verscheidenheid in de eenheid verdwijnt. We hebben altijd gezegd dat onderwijs een typische bevoegdheid van de regio's is en ik ben een beetje bang dat bepaalde van de

exclusivement régionales ne soient peu à peu absorbées par le sentiment d'unité qu'on veut instaurer.

Le rôle des régions l'inquiète aussi. Il pensait qu'il serait quelque peu renforcé mais les avancées sont très faibles en cette matière. Il ne vise pas seulement la Flandre, la Wallonie et notre Communauté allemande mais également l'Angleterre, l'Espagne avec les Basques, les régions de France et les Länder en Allemagne. Il s'interroge dès lors sur le rôle des régions, surtout compte tenu de ces compétences constitutionnelles.

Hier on a également mentionné un troisième élément. Dans quelle mesure la déclaration unilatérale n° 49 de la Belgique sera-t-elle suffisamment forte sur le plan de l'unité ?

Mme Isabelle Durant ouvre ici une petite parenthèse : d'une part, des débats auxquels elle assiste et des articles de presse, il ressort que les arguments avancés ne sont pas tous dénués de sens, même si le texte ne répond pas parfaitement à ce que l'on souhaitait, selon son propre point de vue; d'autre part, beaucoup d'objections sont soulevées parmi les partisans du «non» qui ne sont pas pour autant des anti-Européens voulant moins de solidarité et moins de justice.

Cela dit, le projet de constitution européenne apparaît comme le texte fondateur suprême et, de ce fait, est perçu par beaucoup de manière affective. Comment démontrer aux partisans du «non» que, d'un point de vue juridique, la constitution est un traité et qu'elle pourra donc être modifiée, comme n'importe quel traité ?

Les partisans du «non» doutent également de la validité juridique de l'intégration de la Charte des droits fondamentaux. Ils estiment même que son application pourrait entrer en conflit avec des droits fondamentaux repris dans les constitutions nationales. La Charte des droits fondamentaux dit, par exemple, «droit de travailler» alors que la constitution belge parle de «droit au travail». Que leur répondez-vous ?

L'oratrice croit pas qu'une victoire du «non» provoquerait le chaos, ni qu'elle déboucherait sur une nouvelle Convention, qui produirait de meilleurs résultats. Quels arguments pourrions-nous avancer pour démontrer que, dans ce cas, nous en resterions à Nice, qui n'est pas vraiment un chef d'œuvre en matière de démocratie européenne ?

Mme Olga Zrihen qui a été, d'une certaine manière, associée à l'élaboration de ce texte estime qu'il est loin d'être parfait. Est-il possible de l'améliorer ? Elle en doute puisqu'aux dernières élections, les citoyens européens ont fait glisser le Parlement européen nettement plus à droite.

exclusief regionale bevoegdheden geleidelijk zullen worden ingepalmd door het eenheidsgevoel dat men wil creëren.

Hij is ook bezorgd over de rol van de regio's. Hij had gedacht dat die een beetje versterkt zou worden, maar hij bespeurt alleen zeer lichte tendensen in die richting. En dan gaat het niet alleen over Vlaanderen, Wallonië en onze Duitstalige Gemeenschap, maar ook over Engeland, Spanje met de Basken, de regio's in Frankrijk, de Länder in Duitsland. Hij heeft dus vragen bij de rol van de regio's, vooral die met constitutionele bevoegdheden.

Een derde element is ook gisteren vermeld. In hoeverre zal de unilaterale verklaring nr. 49 van België op het eenheidsniveau sterk genoeg zijn ?

Mevrouw Isabelle Durant wil een kleine parenthèse openen : uit de debatten die zij bijwoont, en uit de persartikelen blijkt dat de aangevoerde argumenten niet allemaal zinloos zijn, ook al beantwoordt de tekst niet volledig aan wat zij zelf zou wensen. Voorts worden veel bezwaren opgeworpen door de tegenstanders, maar die zijn daarom nog niet tegen Europa en willen daarom ook niet minder solidariteit of minder rechtvaardigheid.

Het ontwerp van Europese grondwet lijkt de allerbelangrijkste basistekst en wordt door velen daarom op een gevoelmatige manier bekeken. Hoe kunnen we de tegenstanders duidelijk maken dat de grondwet uit juridisch oogpunt een verdrag is dat, zoals elk ander verdrag, kan worden gewijzigd ?

De tegenstanders twijfelen ook aan de rechtsgeldigheid van de integratie van het Handvest van de grondrechten in de grondwet. Ze menen zelfs dat de toepassing ervan strijdig kan zijn met de grondrechten die in de nationale grondwetten zijn opgenomen. In het Handvest van de grondrechten staat bijvoorbeeld « recht te werken », terwijl de Belgische Grondwet spreekt over « recht op arbeid ». Wat antwoordt u daarop ?

Spreekster denkt niet dat een verwerping van het verdrag chaos zou veroorzaken of zou uitmonden in een nieuwe Conventie die betere resultaten zou opleveren. Welke argumenten kunnen we aanvoeren om aan te tonen dat in geval van verwerping het Verdrag van Nice blijft gelden dat, wat Europese democratie betreft, niet echt een meesterwerk is ?

Mevrouw Olga Zrihen die op een bepaalde manier bij de opstelling van de tekst betrokken was moet zeggen dat hij verre van perfect is. Is het mogelijk hem te verbeteren ? Hij betwijfelt dat. Bij de jongste verkiezingen hebben de Europese burgers het Europees Parlement immers duidelijk naar rechts doen opschuiven.

Le document, qui devra être ratifié dans les deux ans, pose un certain nombre de problèmes en ce qui concerne la fiscalité et la protection sociale, deux matières qui ont un impact direct sur le quotidien des citoyens. Une fois le texte ratifié, quels moyens pourrions-nous mettre en œuvre pour obtenir des modifications sur ces deux aspects, sachant que la décision actuelle, c'est l'unanimité ? Quels pourraient être les procédures, le cadre juridique ou les instruments susceptibles d'être utilisés pour briser cette « calcification » ?

En ce qui concerne la personnalité juridique de l'Europe, nous nous dirigeons vers une réforme des Nations unies. On parle aussi beaucoup de la place de l'Europe dans l'OTAN mais nous n'avons pas une position unanime à ce sujet. Ce traité nous donnera-t-il davantage de visibilité dans ces deux domaines ?

Enfin, le partage des compétences entre les différents pilotes est problématique. Nous avons un président du Conseil, un président du Parlement européen, un ministre des Affaires étrangères vice-président de la commission ... Ce dispositif ne nous permettra pas d'avoir une personnalité unique. Y a-t-il une législation qui détermine clairement les compétences de tous ces pilotes ?

M. Berni Collas constate que la Charte des droits fondamentaux sera incorporée à la Constitution. Dès lors, les ressortissants qui s'estimeront lésés pourront saisir la Cour de justice de Luxembourg. Cela ne risque-t-il pas de créer, dans l'esprit des gens, une confusion avec la Cour européenne des droits de l'homme de Strasbourg ?

Le président voudrait revenir sur le débat français. Certains partisans du « non », M. Fabius entre autres, disent qu'une victoire de leur camp pourrait déboucher sur la reprise du dialogue et sur l'amélioration du traité. Il ne partage pas cette opinion. Il croit que ce serait exactement l'inverse. Pourriez-vous développer cet aspect ?

Par ailleurs, toute révision du traité constitutionnel nécessitera l'unanimité et donc la ratification par l'ensemble des États membres, malgré la volonté de nombreux membres de simplifier les règles. Dans la mesure où l'Union ne cesse de s'élargir, certains estiment qu'il sera impossible de revoir le traité dans le futur. Quand l'Union sera composée de 27 ou de 30 États membres, pourra-t-on encore, avec les mêmes procédures, réviser le traité ?

M. Koen Lenaerts commence par la question posée par M. Vandenberghe sur l'unité dans la diversité et sur l'enseignement. Il s'en réjouit car c'est un exemple typique. En matière d'enseignement la Constitution ne change rien. Le traité actuel de l'UE a simplement été repris dans la Partie III de la Constitution. La protection actuellement prévue dans le Traité — cela va du contenu des programmes d'enseignement jusqu'à

Dit document, dat binnen twee jaar moet worden goedgekeurd, doet een aantal problemen rijzen op het vlak van fiscaliteit en sociale bescherming, twee materies die het dagelijks leven van de burgers rechtstreeks beïnvloeden. Welke middelen kunnen we, als de tekst is geratificeerd, aanwenden om op die twee punten wijzigingen te verkrijgen, wetende dat de beslissing nu unaniem moet worden genomen ? Welke procedures, welk juridisch kader of welke instrumenten kunnen worden aangewend om die « verkalking » te doorbreken ?

Wat de rechtspersoonlijkheid van Europa betreft, gaan we naar een hervorming van de Verenigde Naties. Er wordt ook veel gesproken over de plaats van Europa in de NAVO, maar er is geen eensgezind standpunt over dat onderwerp. Zal dit verdrag ons meer duidelijkheid bieden op die twee terreinen ?

De verdeling van de bevoegdheden tussen de verschillende bestuurders vormt een probleem. We hebben een voorzitter van de Raad, een voorzitter van het Europees Parlement, een minister van Buitenlandse Zaken, een vice-voorzitter van de Commissie ... Die organisatie verhindert dat één persoon namens iedereen spreekt. Is er een wetgeving die de bevoegdheden van al die bestuurders duidelijk bepaalt ?

De heer Berni Collas stelt vast dat het Handvest van de grondrechten zal in de grondwet worden opgenomen. Burgers die menen geschaad te zijn in hun rechten, zullen zich bijgevolg tot het Hof van Justitie in Luxemburg kunnen wenden. Zullen de mensen dat niet verwarringen met het Europees Hof voor de rechten van de mens in Straatsburg ?

De voorzitter zou graag terugkomen op het debat in Frankrijk. Sommige tegenstanders, onder wie de heer Fabius, zeggen dat een overwinning van hun kamp kan uitmonden in de hervatting van de dialoog en een verbetering van het verdrag. Hij deelt die mening niet. Hij denkt dat het resultaat het tegendeel zou zijn. Kunt u daarover iets meer zeggen ?

Voor elke wijziging van het grondwettelijk verdrag zal unanimiteit en dus de goedkeuring van alle lidstaten nodig zijn, ondanks de wens van veel leden om de regels te vereenvoudigen. Aangezien de Unie zich voortdurend uitbreidt, menen sommigen dat het verdrag in de toekomst niet meer zal kunnen worden herzien. Zal het verdrag nog met dezelfde procedures kunnen worden gewijzigd als de Unie uit 27 of 30 lidstaten bestaat ?

De heer Koen Lenaerts begint met de vraag van de heer Vandenberghe over eenheid in verscheidenheid en onderwijs. Hij is blij met die vraag, want het is een typisch voorbeeld. Inzake onderwijs wijzigt de grondwet niets. Het huidige EG-Verdrag werd gewoon in Deel III van de grondwet overgenomen. De bescherming die nu in het Verdrag staat, van de inhoud van de onderwijsprogramma's over de organisatie van het

la diversité linguistique et culturelle, en passant par l'organisation de l'enseignement — est intégralement confirmée, ainsi que l'interdiction d'harmoniser les législations nationales en la matière.

Cependant il signale les conséquences de la limitation de la compétence de l'Union en matière d'enseignement. En dehors du cadre européen, on a entamé le processus « Bologne-Sorbonne » dont la transparence est douteuse. Les conséquences pour la spécificité des systèmes nationaux sont au moins aussi importantes que lorsque l'Union européenne s'en était occupée dans le cadre d'une procédure plus démocratique.

Il partage le sentiment de M. Vandenberghe selon lequel le rôle des régions n'a pas été modifié de façon spectaculaire dans les procédures décisionnelles. Il n'y a pas d'autre pondération des voix pour certaines matières confiées au Conseil, même si une proposition a circulé dans ce sens. De même, le rôle du Comité des régions n'a pas été fondamentalement modifié. Il reste consultatif.

Il y a cependant un élément important. On fait également intervenir le Comité des régions dans le contrôle du principe de subsidiarité et il peut immédiatement saisir la Cour de Justice. Avec une représentation correcte des régions dans le Comité des régions, les régions ont une certaine influence sur le processus décisionnel.

Cependant la plus grande percée pour les régions est traduite à l'article I-5,1. Cet article développe une disposition figurant déjà à l'article 6,3 de l'actuel Traité relatif à l'Union européenne : « L'Union respecte l'identité nationale de ses États membres. », qui devient : « L'Union respecte l'égalité des États membres devant la Constitution, ainsi que leur identité nationale, inhérente à leurs structures fondamentales politiques et constitutionnelles, y compris en ce qui concerne l'autonomie locale et régionale. »

Pourquoi cet ajout est-il si important ? Tout le monde se rappelle certainement la controverse politique qui s'est produite lorsque voici quelques années la Commission s'est attaquée à la Belgique parce qu'elle voulait soutenir des programmes d'emploi. En Belgique ce soutien provient bien entendu des autorités régionales. Dans notre ordre constitutionnel, c'est en effet une compétence régionale. La Commission a toujours considéré qu'un soutien accordé sur une base régionale, donc limité à une partie du territoire national, est une mesure sélective.

L'aide n'est en effet accordée qu'aux entreprises implantées dans la région. Le concept d'aide de l'État ne s'applique pas aux mesures générales d'une politique sociale ou redistributive mais plutôt à une protection sélective de certaines entreprises ou branches d'activité. En Belgique par exemple, le soutien du lancement de programmes pour l'emploi ou de

onderwijs tot de taalkundige en culturele diversiteit, wordt onverkort herbevestigd, samen met het verbod op harmonisatie van nationale wetgevingen ter zake.

Hij wil op wijzen tot wat de beperking van de bevoegdheid van de Unie inzake onderwijs heeft geleid. Buiten het kader van de Unie is men aan een Bologna-Sorbonne-proces begonnen waarvan de transparantie toch wel twijfelachtig is. De gevolgen hiervan voor de eigenheid van de nationale systemen zijn minstens even groot als wanneer de Unie zich ermee had beziggehouden in een meer democratische procedure.

Hij deelt de mening van de heer Vandenberghe, dat er bijvoorbeeld in de besluitvormingsprocedures niet spectaculair is gesleuteld aan de rol van de regio's. Er is geen andere stemmenweging voor bepaalde matières in de Raad ingevoerd, hoewel dat voorstel circuleerde. Ook de rol van het Comité van de regio's is niet fundamenteel gewijzigd. Het blijft een adviesrol.

Toch zie ik wel een belangrijk element. Het Comité van de regio's wordt ook ingeschakeld in het toezicht op het subsidiariteitsbeginsel en kan ter zake direct naar het Hof van Justitie stappen. Met een correcte vertegenwoordiging van de regio's in het Comité van de regio's hebben de regio's toch enige impact op de besluitvorming.

De belangrijkste doorbraak voor de regio's is echter terug te vinden in artikel I-5, 1. Dit artikel werkt een bepaling uit die al in artikel 6, 3 van het huidige Verdrag betreffende de Europese Unie staat : « De Unie respecteert de nationale identiteit van haar lidstaten. » Nu wordt dat : « De Unie eerbiedigt de gelijkheid van de lidstaten voor de Grondwet alsmede hun nationale identiteit, die besloten ligt in hun politieke en constitutionele basisstructuren, waaronder die voor regionaal en lokaal zelfbestuur. »

Waarom is die toevoeging zo belangrijk ? Iedereen herinnert zich ongetwijfeld de politieke herrie die terecht ontstond toen de Commissie ons land enkele jaren geleden aanpakte omdat het steun wilde geven aan tewerkstellingsprogramma's. In België komt die steun natuurlijk van de regionale overheden. In onze constitutionele ordening is dat immers een regionale bevoegdheid. Traditioneel beschouwt de Commissie steun die op regionale basis wordt verleend en dus beperkt blijft tot een deel van het nationale grondgebied, als een selectieve maatregel.

De steun gaat immers alleen naar ondernemingen die in die regio gevestigd zijn. Het staatssteunbegrip is niet van toepassing op algemene maatregelen van een sociaal of herverdelend beleid, maar wel op een selectieve begunstiging van bepaalde ondernemingen of bedrijfstakken. In België is het geven van steun bij, bijvoorbeeld, het lanceren van tewerkstellingspro-

l'insertion de personnes qui peuvent difficilement trouver un travail est par définition une compétence régionale et se limite dès lors à une partie du territoire. Au plan national cela n'était d'ailleurs pas matière à controverse. Lorsque le gouvernement flamand approuve un programme, c'est la même chose que lorsque le gouvernement danois le fait pour l'ensemble du territoire danois. Cependant on n'est pas parvenu à en convaincre la Commission.

L'article I-5 met fin à ce type de contestations. Compte tenu des structures d'administration régionale dans les États membres, l'Union devra reconnaître que ce qui est national dans certains États membres est régional dans d'autres mais que c'est la même chose sur le plan du contenu.

L'orateur a simplement donné cet exemple pour montrer que ces dispositions générales ronflantes, auxquelles vous ne rattachez sans doute rien de concret, font clairement la différence pour nous juristes, tant en commission qu'à la Cour et au Tribunal, lors de l'arbitrage de telles contestations. Ce n'est dès lors pas sans importance.

Il en arrive aux questions de Mme Durant. La problématique du traité constitutionnel a effectivement une connotation affective, surtout dans les grands États, qui ont souvent une tradition d'identité nationale centralisée. Dans ces pays, les notions d'État, de constitution, de sentiment d'appartenance et d'identité nationale sont fortement liées. Le concept de constitution européenne est difficile à accepter pour les ressortissants de ces pays qui associent la notion de constitution avec un ordre juridique étatique, identitaire, fondé sur l'État nation. L'Europe est occupée à faire tout autre chose. Sur le plan formel, le traité est modifiable, comme n'importe quel traité. Cependant, toute modification exigera l'unanimité, y compris pour les procédures soi-disant simplifiées comme, par exemple, pour passer d'un vote à l'unanimité, encore prévu à titre exceptionnel par la constitution, au vote à majorité qualifiée ou pour le passage de la procédure législative spéciale, c'est-à-dire de l'unanimité au sein du Conseil, à la procédure législative ordinaire. Théoriquement, cela pourra désormais se faire par le Conseil européen mais, bien entendu, à l'unanimité et moyennant une « procédure de silence » où chaque parlement national pourra contester. Il suffira qu'un parlement proteste pour que la décision ne soit pas adoptée. Donc, il faudra toujours obtenir un consensus de sorte que le traité sera difficilement modifiable. Le système sera-t-il pour autant figé ? Pas plus qu'aujourd'hui. Des propositions ont été avancées afin de ranger les dispositions constitutionnelles en deux catégories : certaines dispositions n'auraient été modifiables qu'à l'unanimité, d'autres auraient été modifiables à une forte majorité au sein du Conseil et du Parlement européen, sans ratifications nationales. Les auteurs de ces propositions songeaient principalement à la partie III de la constitution. Cela n'a pu se faire

gramma's of het inschakelen van moeilijk te werk te stellen personen per definitie een regionale aangelegenheid en dus beperkt tot een deel van het grondgebied. Nationaal was dit overigens geen twistappel. Als de Vlaamse regering een programma aanneemt, dan is dat hetzelfde als wanneer de Deense regering dat doet voor het hele Deense grondgebied. De Commissie was daarvan echter niet te overtuigen.

Welnu, artikel I-5 maakt een einde aan dit soort van betwistingen. De Unie zal, rekening houdend met de structuren van regionaal bestuur in de lidstaten, moeten erkennen dat wat in bepaalde lidstaten nationaal is, in andere regionaal is, maar dat het inhoudelijk om identiek hetzelfde gaat.

Spreker gaf dit maar als voorbeeld om aan te tonen dat die ogenschijnlijk algemene ronkende bepalingen, waaraan u waarschijnlijk niet veel concreets verbindt, voor ons juristen, zowel in de Commissie, als in het Hof en het Gerecht, duidelijk het verschil maken bij het beslechten van dergelijke betwistingen. Dat is dus niet onbelangrijk.

Hij komt tot de vragen van mevrouw Durant. In de discussie over het grondwettelijke verdrag spelen zeker ook gevoelens mee, vooral in de grote lidstaten, die vaak een traditie van gecentraliseerde nationale identiteit hebben. In die landen zijn de begrippen Staat en grondwet, verbondenheid en nationale identiteit sterk met elkaar verstrengeld. Het concept van de Europese grondwet ligt moeilijk bij de bevolkingen van die landen, die het begrip grondwet associëren met een staatkundige rechtorde, gebaseerd op de Staat als natie. Europa gaat heel anders te werk. Formeel kan het verdrag, zoals elk ander verdrag, worden gewijzigd. Iedere wijziging vereist echter eenparigheid, ook voor de zogenaamde vereenvoudigde procedures. Dat is bijvoorbeeld het geval wanneer men van de eenparigheid, bij wijze van uitzondering nog in de grondwet opgenomen, wil overgaan naar een gekwalificeerde meerderheid, of wanneer men van de bijzondere wetgevingsprocedure, de eenparigheid in de Raad, wil overgaan naar de gewone wetgevingsprocedure. Theoretisch kan de Europese Raad dat doen, uiteraard met unanimiteit en een « stilzwijgende procedure » waarin elk nationaal parlement bezwaar kan aantekenen. Dat één parlement bezwaar maakt, is voldoende om het besluit niet vast te stellen. Er zal dus altijd een consensus moeten worden gevonden, met het gevolg dat het verdrag niet gemakkelijk zal kunnen worden gewijzigd. Het systeem zal nochtans niet stroever zijn dan het huidige. Er werden voorstellen geformuleerd om de grondwettelijke bepalingen in twee categorieën in te delen : sommige bepalingen zouden slechts met eenparigheid van stemmen kunnen worden gewijzigd, andere zouden kunnen worden gewijzigd met een sterke meerderheid in de Raad en het Europees Parlement en zouden door de lidstaten niet moeten worden geratificeerd. De indieners van die

parce qu'en réalité, toute l'attribution de compétences se fait à travers la partie III. La catégorisation des compétences dans la partie I, avec compétences exclusives, partagées, complémentaires, ne se fait que sur la base d'un critère d'impact différencié de l'attribution de compétences sur la sphère de compétences résiduelles des États membres. Ces dispositions, tout en catégorisant les compétences, ne confèrent pas de compétences. Donc, conférer des compétences se fait uniquement à travers la partie III. Les États membres ont évidemment refusé d'abandonner leur droit de veto pour la modification des dispositions de la partie III. Ce qui suit est regrettable. *The beef of the matter*, comme disent les Anglais, c'est la partie III, par laquelle les États membres abandonnent une partie de leur souveraineté. Le fait de permettre des modifications du traité par un autre dispositif que l'unanimité changerait fondamentalement l'essence même du projet et sa légitimité finale. En dernière analyse, l'entité que forme l'Union européenne repose actuellement sur l'accord démocratiquement donné par chacun des États membres.

Démocratiquement donné à travers leurs organes parlementaires, comme en Belgique — la procédure est similaire à celle qui prévaut pour la modification de la constitution nationale —, ou par voie référendaire. L'idée est que chaque État, selon ses propres règles constitutionnelles, donne son accord pour l'abandon de certains aspects de sa souveraineté et que le peuple, soit directement soit par l'intermédiaire de ses parlementaires, approuve cette évolution.

Pour vous répondre sur un point assez conceptuel, la légitimité, en tant qu'autorité publique, repose sur cet accord. C'est la raison pour laquelle cette constitution est instituée par un traité qui, tel un contrat de droit privé, ne peut être modifié sans l'accord de toutes les parties. Effectivement, ce n'est pas satisfaisant sur le plan de l'efficacité.

Par ailleurs, pour rencontrer le souci de Mme Durant, il souligne l'absence de volonté de voir l'Union européenne détentrice originaire de la souveraineté. Or, si l'on acceptait que la partie 3 de la constitution — celle qui opère le véritable octroi de compétences à l'Union et qui en fait une autorité politique à part entière — puisse être modifiée à la majorité qualifiée au sein du conseil et à la majorité du parlement, on ferait de l'Union un détenteur originaire de compétences et donc de souveraineté. Seul une entité souveraine, jusqu'ici un État, peut, à une majorité qu'il détermine lui-même dans son texte fondateur, modifier sa propre constitution parce qu'il peut, en tant que souverain, transformer sa propre charte fondatrice — c'est le pouvoir constituant dérivé. L'Union européenne n'est pas maître de son propre pouvoir constituant détenu par les États.

voorstellen hadden vooral deel III van de grondwet voor ogen. Dat was echter onmogelijk, want elke bevoegdheidstoedeling gebeurt in deel III. Het catalogeren van bevoegdheden in deel I, met exclusieve, gedeelde en aanvullende bevoegdheden, gebeurt alleen op basis van een gedifferentieerde weerslag van de toedeling van de bevoegdheden op de residuale bevoegdheden van de lidstaten. De bepalingen catalogeren de bevoegdheden, ze delen er geen toe. De lidstaten weigerden hun vetorecht af te staan voor de wijziging van de bepalingen van deel III, wat jammer is. *The beef of the matter* zoals de Engelsen zeggen, is deel III, waarmee de lidstaten een deel van hun soevereiniteit afstaan. Het verdrag op een andere manier wijzigen dan met eenparigheid van stemmen zou de essentie van het verdrag en zijn uiteindelijke legitimiteit fundamenteel wijzigen. De Unie als geheel berust thans op het op democratische wijze gegeven akkoord van elke lidstaat.

Dat akkoord kwam op een democratische wijze tot stand via de parlementaire organen, zoals in België — dezelfde procedure als voor de wijziging van de nationale grondwet — of via een referendum. Het concept is dat iedere staat, volgens de eigen grondwettelijke regels, akkoord gaat met het afstaan van bepaalde delen van zijn soevereiniteit en dat het volk hiermee instemt, hetzij rechtstreeks, hetzij via zijn parlementaire vertegenwoordigers.

De legitimiteit van het openbaar gezag — maar dat is vrij theoretisch — berust op dat akkoord. Daarom wordt deze grondwet ingevoerd met een verdrag dat, zoals een privé-contract, slechts kan worden gewijzigd met het akkoord van alle verdragsluitende partijen, wat uiteraard niet echt efficiënt is.

Om tegemoet te komen aan de bezorgdheid van mevrouw Durant, wil hij de klemtoon leggen op de afwezigheid van de wil om de Europese Unie een oorspronkelijke soevereiniteit te geven. Immers, mocht men aanvaarden dat deel III van de grondwet — dat de echte toedeling van bevoegdheden aan de Unie regelt en er een volwaardige politieke macht van maakt — in de Raad met een gekwalificeerde meerderheid en in het parlement met een eenvoudige meerderheid zou kunnen worden gewijzigd, dan wordt de Unie oorspronkelijk houdster van bevoegdheden en dus van soevereiniteit. Alleen een sovereine entiteit, tot nu was dat een staat, kan op basis van de meerderheid die ze in haar stichtingsakte heeft vastgelegd, de eigen grondwet wijzigen omdat ze als sovereine identiteit haar eigen oprichtingsverdrag kan wijzigen. Het gaat hier om een afgeleide grondwetgevende bevoegdheid. De Europese Unie is geen meester van de eigen grondwetgevende macht. Die berust bij de lidstaten.

Vous verrez d'ailleurs que la constitution — et ce n'est pas un détail rédactionnel — ne comporte nulle part la mention « les compétences conférées à l'Union par la constitution », mais bien « les compétences attribuées par les États membres à travers cette constitution ».

On a même fait des efforts additionnels par rapport au traité actuel pour faire apparaître que les détenteurs originaires de la souveraineté sont les États membres seuls et que ce sont eux qui ont transféré la compétence à l'Union, à travers un document qu'ils ont, d'un commun accord, qualifié de constitution mais qui n'est qu'un porteur instrumental. C'est l'essence même du type d'autorité publique que constitue l'Union européenne qui est ici en cause et l'on n'a pas pu changer cela.

L'application de la charte ne sera pas en contradiction avec les droits fondamentaux nationaux. J'aborde rapidement deux aspects techniques.

D'abord, la charte n'est applicable que dans la sphère d'application du droit de l'Union. C'est, en premier lieu, une limitation de la liberté d'action des institutions et organes de l'Union elle-même, là où actuellement il n'y a rien. Si, par exemple, la Commission intente une procédure en infraction des règles communautaires de la concurrence, aucune charte de droits fondamentaux ne codifie les limites légitimes au titre des droits fondamentaux de son action. C'est important dans la mesure où, pour prendre un exemple un peu excessif, on peut vérifier, à cinq heures du matin, au domicile d'un chef d'entreprise, si celui-ci ne cache pas des documents qui pourraient révéler l'existence d'un cartel. En tant que juge, je constate que des domaines du droit, en apparence assez anodins, peuvent réservé des surprises en termes d'atteintes possibles aux droits fondamentaux, même les plus classiques.

En premier lieu, l'intégration de la charte dans la constitution est importante car elle rend opposable à l'Union elle-même, en tant qu'entité politique, des droits civils et sociaux qui ne sont pas protégés actuellement.

Si, dans le cadre d'une directive relative au marché intérieur, pour prendre un exemple proche de l'actualité, il devait y avoir des dispositions contraires à des droits sociaux, la Cour de justice saisie pour interpréter les dispositions de la directive, aurait un fondement solide pour « rebalancer » l'économique et le social, l'économique et l'écologique, ce que l'on fait déjà — notre jurisprudence l'indique —, mais sur la base d'une recherche de droit comparé. Les traditions constitutionnelles communes aux États membres sont difficilement saisisables, très discutables en termes d'activisme judiciaire. Le juge est demandeur de plus de sécurité juridique à cet égard.

We vinden in de grondwet trouwens nergens de vermelding « de door de grondwet aan de Unie toegegedeelde bevoegdheden », maar wel « De door de lidstaten bij deze Grondwet aan de Unie toegedeelde bevoegdheden ».

Er werden ten opzichte van het huidige verdrag zelfs bijkomende inspanningen gedaan om duidelijk te maken dat alleen de lidstaten oorspronkelijke houders zijn van de soevereiniteit en dat zij de bevoegdheid aan de Unie hebben afgesloten met een document dat ze met algemene instemming grondwet genoemd hebben, maar dat slechts een instrument aanreikt. Het gaat hier om de essentie zelf van het openbaar gezag dat de Europese Unie vormt. Daaraan heeft men niets kunnen veranderen.

De toepassing van het handvest zal niet in tegenspraak strijd zijn met de nationale grondrechten. Ik behandel in het kort twee technische aspecten.

Het handvast is maar toepasbaar in de toepassings-sfeer van het recht van de Unie. Dat betekent in de eerste plaats een beperking van de vrijheid van handelen van de instellingen en organen van de Unie zelf, waarover op dit ogenblik niets is bepaald. Als de Commissie bijvoorbeeld een procedure wil invoeren die strijdig is met de communautaire regelgeving inzake mededinging, kunnen de wettelijke beperkingen van dat optreden op dit ogenblik in geen enkel handvest van grondrechten worden gevonden. Ik illustreer het belang daarvan met een voorbeeld dat misschien ver gezocht is. In die logica zou men om vijf uur »s morgens in de slaapkamer van een bedrijfsleider kunnen binnenvallen om te controleren of hij er geen documenten verborgen die wijzen op het bestaan van een kartel. Ik stel als rechter vaak ernstige inbreuken op de grondrechten vast, hoewel alles er op het eerste gezicht heel onschuldig uitziet.

De opneming van het handvest van de grondrechten in de grondwet is erg belangrijk, want zo kunnen burgerlijke en sociale rechten die nog niet beschermd worden, tegenover de Unie als politieke eenheid worden ingeroepen.

Als een voorstel voor een richtlijn met betrekking tot de interne markt bepalingen zou bevatten die indruisen tegen sociale rechten, zou het Hof, dat de bepalingen van het voorstel moet interpreteren, een stevige grondslag hebben om de afweging te maken tussen het economische en het sociale belang of tussen het economische en het ecologische belang. Dat gebeurt nu al, maar dan op basis van het vergelijkend recht. De grondwettelijke tradities die de lidstaten gemeen hebben, kunnen moeilijk worden ingeroepen en zijn juridisch betwistbaar. De rechter vraagt meer rechtszekerheid op dat gebied.

L'orateur apprécie le contexte quelque peu critique de cette séance et renvoie à l'article II/113 qui stipule qu'aucune disposition de la présente charte — cela figure dans la constitution — ne doit être interprétée comme limitant ou portant atteinte aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales reconnues dans leur champ d'application respectif, par le droit de l'Union, le droit international et les conventions internationales auxquelles sont parties l'Union ou tous les États membres, notamment la convention européenne des droits de l'homme, ainsi que par les constitutions des États membres. C'est donc préservé en toutes lettres.

Pour ce qui est d'une victoire éventuelle du «non», elle ne générerait évidemment pas le grand chaos mais de terribles regrets pour une occasion manquée de faire un pas dans la bonne direction, d'améliorer la démocratie, l'efficacité, les valeurs exprimées aux articles 2 et 3 de la partie I, aux articles 115 à 122, des dispositions qui reprennent la clause sociale, l'environnement, les services d'intérêt général, l'égalité homme/femme, des valeurs déjà présentes en filigrane dans l'Union sous sa forme actuelle, mais articulées, dans la constitution, sur un mode qui ne fait que les renforcer.

La victoire du «non» serait regrettable mais la continuité prévaudrait certainement au niveau de la jurisprudence et du développement du droit de l'Union, peut-être même plus important qu'avec le texte.

L'occasion manquée serait surtout à déplorer en ce qui concerne la prise de décision politique, par exemple la codécision pour l'agriculture et pour la politique commerciale commune. Ce serait toujours le règne des accords commerciaux et nul n'ignore l'impact de l'OMC sur le fonctionnement des États participants et donc des 25 États membres de l'Union, représentés par l'Union qui exerce cette compétence exclusive. Le rôle de l'OMC est considérable et ce, sans habilitation parlementaire. Une économie saine impose une protection du social et de l'environnement. Les personnes véritablement soucieuses de la démocratie et sensibles au modèle social européen qui, en Belgique, est très largement consensuel, ne peuvent qu'espérer l'approbation de la constitution.

Si tel n'était pas le cas, tout continuerait comme avant. Je sais qu'il est habituel de dire — mais il n'aime pas cette vision —, que nous en resterions au Traité de Nice. Ce n'est pas exact car il s'agit d'un tout petit traité modifiant. On en resterait plus précisément à l'ensemble des traités précédents : le traité de Rome tel qu'amendé successivement par l'Acte unique, le Traité de Maastricht, le Traité d'Amsterdam et, plus récemment, le Traité de Nice.

Spreker apprecieert de enigszins kritische context van deze vergadering en verwijst naar artikel II-113 waarin staat dat geen van de bepalingen van dit Handvest mag worden uitgelegd als zou zij een beperking vormen van of afbreuk doen aan de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden welke binnen hun respectieve toepassingsgebieden worden erkend door het recht van de Unie, het internationaal recht en de internationale overeenkomsten waarbij de Unie of alle lidstaten partij zijn, met name het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, alsmede door de grondwetten van de lidstaten.

Een eventueel «neen» op een referendum zou uiteraard geen grote chaos veroorzaken. Het zou wel een gemiste kans zijn om een stap in de goede richting te doen en vooruitgang te boeken voor de democratie, de efficiëntie, de waarden die omschreven zijn in de artikelen 2 en 3 van deel I en in de artikelen 115 tot 122. In die bepalingen worden de sociale clausule, het milieu, de diensten van algemeen belang, de gelijkheid tussen man en vrouw opgenomen. Die waarden kunnen we nu al tussen de regels van de teksten van de huidige Unie lezen, maar komen in de tekst van de grondwet duidelijk tot uiting en worden er versterkt.

Als «neen» zou zegevieren, zou dat te betreuren vallen, maar er zou zeker wel continuïteit zijn in de rechtspraak en in de ontwikkeling van het recht van de Unie, misschien wel meer dan met de tekst.

De gemiste kans zou vooral te betreuren zijn met betrekking tot de politieke besluitvorming, bijvoorbeeld de medebeslissing over landbouw en over het gemeenschappelijk handelsbeleid. Dan blijven de handelovereenkomsten gelden en iedereen weet welke invloed de Wereldhandelsorganisatie heeft op haar deelnemers en dus op de 25 lidstaten die door de Unie worden vertegenwoordigd en die daar uitsluitend voor bevoegd is. De WTO heeft dus een grote invloed, maar zonder enige parlementaire legitimering. Een gezonde economie vereist een goede sociale en ecologische correctie. Wie echt bekommert is om de democratie en belang hecht aan het Europees sociaal model, dat in België vooral berust op het zoeken naar consensus, kan enkel hopen op de goedkeuring van de grondwet.

Anders blijft alles zoals voorheen. Er wordt meestal gezegd dat de Unie dan door het Verdrag van Nice wordt geregeld. Hij hoort die stelling niet graag verkondigen omdat Nice een zeer beperkt Verdrag is met enkele wijzigingen. Correcter is dat we dan blijven werken met alle vorige verdragen : het Verdrag van Rome zoals achtereenvolgens gewijzigd door de Europese Akte en de verdragen van Maastricht, Amsterdam en Nice.

Pour la Cour de justice, le Traité de Nice a été excellent. Il a très bien réformé la cour et le tribunal. La constitution n'a rien fait d'autre que le transposer.

L'orateur en viens aux questions de Mme Zrihen. En ce qui concerne la fiscalité et la protection sociale.

L'Eurogroupe est un groupe assez cohérent autour de la monnaie unique et constitué dans un protocole additionnel. Les États qui ne participent pas à la monnaie unique comprennent très bien que l'Eurogroupe va devenir un groupe pilote. Les États qui seraient en mesure de le faire mais s'y refusent, doivent assumer les conséquences de leur choix. Il voit se profiler la possibilité que tous les États membres de l'Eurogroupe — un tiers des États membres — ou une très grande partie d'entre eux obtiennent l'autorisation du Conseil à la majorité qualifiée, sur proposition de la Commission, d'instaurer une coopération renforcée en matière fiscale et de protection sociale.

Certains se demandent si cela ne risquerait pas de fracturer le marché intérieur et si la présence de deux blocs ne serait pas contraire à une condition de fond pour la coopération renforcée.

La constitution contient également une réforme positive à cet égard. Et pour le reste, je pense qu'une fracture du marché est improbable. En effet, le plus grand obstacle à un marché intérieur, en tant qu'espace unique où l'on choisit en fonction des seules opportunités économiques, est une concurrence dans les domaines de la fiscalité et de la protection sociale que les États membres se font, sur le dos des plus faibles, le plus souvent, pour accaparer des opportunités économiques.

Aucun État membre ne veut réellement cela. Actuellement, dans un marché où les différents États mènent leur propre politique, un clivage potentiel en 25 parties est possible. Si une dizaine d'États membres sont ordonnés dans une coopération renforcée, avec des normes communes en matière de fiscalité et de protection sociale, l'obstacle pour le marché intérieur n'est certainement pas plus grand que la diversité totale. Son argument juridique consiste à dire que toute coopération entre un groupe restreint d'États membres diminue la disparité des législations nationales et œuvre donc dans le bon sens, un peu comme Schengen pour la libre circulation des personnes.

C'est de ce côté qu'il faut mener la recherche, tant juridique que politique. Attendre une modification du traité est absurde. Insister sur cette question nous empêcherait d'obtenir des avancées sur d'autres points qui ont progressé grâce à la constitution. La créativité doit davantage se porter sur l'intégration différenciée

Met het Verdrag van Nice werd trouwens een uitstekende hervorming van het Hof van Justitie tot stand gebracht. De grondwet neemt die alleen maar over.

Spreker komt nu tot de vragen van mevrouw Zrihen betreffende fiscaliteit en sociale bescherming.

De Eurogroep, die al bestaat sedert de eenmaking van de munt, is nu ook formeel ingesteld in een aanvullend protocol. De landen die niet meedoen met de euro, zien nu wel in dat de Eurogroep een stuurgroep zal worden. Wie zou kunnen meedoen met de euro en daar toch niet voor kiest, moet daarvan de gevolgen dragen. Hij denkt dat de mogelijkheid zich zal aandienen voor alle lidstaten die in de Eurogroep zitten, dat is een derde van de lidstaten, of voor een groot deel van hen, om van de Raad met gekwalificeerde meerderheid en op voorstel van de Commissie de toestemming te krijgen om een nauwere samenwerking tot stand te brengen inzake fiscaliteit en sociale bescherming.

Sommigen vragen zich af of dat de interne markt niet zal opdelen en of de aanwezigheid van twee groepen niet in strijd is met een basisvooraanstaande voor de nauwere samenwerking.

De grondwet hervormt dit alles in positieve zin. Voor het overige denk ik dat een opdeling van de interne markt onwaarschijnlijk is. De grootste hinderpaal voor een eengemaakte interne markt, waar men zich enkel laat leiden door economische opportuniteiten, is precies de concurrentie inzake fiscaliteit en sociale bescherming tussen de lidstaten ten koste van de zwaksten, om die economische opportuniteiten te pakken te krijgen.

Er is geen enkele lidstaat die dat echt wil. In een markt waar elke lidstaat zijn eigen beleid voert, zoals nu, is er dus een opdeling van de markt in 25 stukken mogelijk. Als een tiental lidstaten deelnemen aan een nauwere samenwerking met gemeenschappelijke normen inzake fiscaliteit en sociale bescherming, vormt dit zeker geen grotere belemmering voor de interne markt dan de totale diversiteit. Zijn juridische argument is dat elke samenwerking tussen een beperkt aantal lidstaten de verschillen tussen de nationale wetgevingen verkleint en dus in de goede richting gaat. Men kan dat vergelijken met wat het Schengen-akkoord heeft betekend voor het vrij verkeer van personen.

Zowel juridisch als politiek moet in die zin worden voortgewerkt. Het is absurd te wachten op een wijziging van het verdrag. Het zou zinloos zijn daarop aan te dringen, want dat zou ons verhinderen vooruitgang te boeken op andere domeinen waarop dankzij de grondwet wel vorderingen zijn gemaakt. We

et le renforcement de l'Eurogroupe rendus possibles par la constitution, que sur la recherche de modification des traités.

L'orateur se réfère à la question concernant l'Union européenne au sein de l'ONU et de l'OTAN. Il ne s'agit pas que d'un problème de l'Union européenne mais d'abord des deux institutions en question.

Au Conseil de sécurité de l'ONU, la France et le Royaume-Uni disposent d'un siège permanent qu'ils ne sont pas prêts à abandonner. Le projet de constitution prévoit clairement des structures, comme le ministre des Affaires étrangères qui doit parler d'une seule voix lorsque l'Union dispose d'une seule voix. Son rôle est également d'accroître les chances pour l'Union de ne parler que d'une seule voix. Ce ministre ne doit pas attendre passivement que l'Union trouve un consensus sur un problème aigu de politique internationale; il doit mettre au service des États membres l'ensemble de son savoir-faire, soutenu par un service d'actions extérieures de l'Union européenne, afin de favoriser la naissance d'un consensus.

Lorsque l'on a un point de vue commun, les États membres s'engagent à faire en sorte que le ministre soit entendu en tant que représentant de l'Union, mais ce n'est pas en lieu et place des États membres. Ceux-ci restent des membres à part entière, ce qui les différencie des États-Unis où les cinquante États ne sont plus des États souverains. Ils ne jouent plus de rôle quant à la représentation externe, même pas pour les aspects extérieurs de leurs propres compétences.

Pour l'Europe, ce sont les États membres. Cette structure de facilitation — c'est ainsi qu'il faut voir la PESC et le ministre des Affaires étrangères de l'Union — permet de frapper d'un seul coup lorsqu'une position commune est dégagée. Cette structure n'entre en ligne de compte que lorsque les États membres sont d'accord sur un dossier concret.

Le partage des pouvoirs entre les différents pilotes est prévu dans la constitution et le *modus operandi* sur le terrain devra y être conforme.

Le président du Conseil européen peut assurer la représentation extérieure de l'Union mais uniquement pour la PESC et non pour tous les autres aspects de l'action externe de l'Union qui sont considérables : la politique commerciale commune, la coopération au développement, l'aide humanitaire ou les aspects extérieurs de politique comme l'environnement, le transport, l'énergie etc.

moeten veeleer creatief omgaan met de gedifferentieerde integratie en de hechtere betrekkingen binnen de Eurogroep die de grondwet nu mogelijk maakt, dan een wijziging van het verdrag te blijven nastreven.

Spreker verwijst naar de vraag over de rol van de Unie in de VN en in de NAVO. Dat is eigenlijk meer een probleem van de VN en van de NAVO dan van de Unie zelf.

In de VN-Veiligheidsraad hebben Frankrijk en Groot-Brittannië een permanente zetel die ze niet zo maar wensen op te geven. De grondwet voorziet in structuren, zoals de minister van Buitenlandse Zaken, waarmee de EU met één stem kan spreken als ze over één stem beschikt. De rol van die minister van Buitenlandse Zaken is ook ervoor te zorgen dat de kans steeds groter wordt dat de Unie met slechts één stem spreekt. Hij moet niet wachten tot de Unie een consensus bereikt over een internationaal heet hangijzer, maar moet al zijn *knowhow* aanwenden en ter beschikking stellen van de lidstaten om het bereiken van een consensus te bevorderen. Hij wordt daartoe ondersteund door een Europese dienst voor extern optreden van de EU.

Als ze dus een gemeenschappelijk standpunt delen, verbinden de lidstaten er zich als het ware toe om de minister te laten spreken als vertegenwoordiger van de Unie. Hij spreekt niet in hun plaats, want ze blijven zelf volwaardig lid. Dat is het verschil met de Verenigde Staten, waar de vijftig staten geen soevereine staten meer zijn. Ze hebben geen enkele rol meer als het gaat om de externe vertegenwoordiging, zelfs niet voor de externe aspecten van hun eigen bevoegdhedsdomeinen.

In Europa blijft dat de taak van de lidstaten zelf. Het GBVB en de minister van Buitenlandse Zaken van de Unie zijn structuren die het de lidstaten gemakkelijker maken om met een stem te spreken. Ze treden slechts op indien de lidstaten het effectief eens zijn over een bepaald concreet dossier.

Hoe de macht tussen de verschillende bestuurders moet worden verdeeld staat in de grondwet. De werkwijze waarvoor in de praktijk wordt geopteerd, zal in overeenstemming moeten zijn met wat daarover in de grondwet staat.

De voorzitter van de Raad mag de Unie extern vertegenwoordigen, doch enkel voor het GBVB en niet voor de talrijke andere aspecten van het extern optreden van de Unie : gemeenschappelijk handelsbeleid, ontwikkelingssamenwerking, humanitaire hulp of de externe aspecten van beleidsdomeinen als milieu, vervoer, energie, enz.

Le texte stipule que la Commission représente l'Union à l'extérieur, sauf en ce qui concerne la PESC.

Enfin, le ministre des Affaires étrangères représente l'Union à l'extérieur en tant que Mme ou M. PESC. De plus, en tant que vice-président de la Commission, il peut évidemment assumer la tâche de représentation qui incombe à la Commission. Pour des aspects extérieurs de politique communautaire, comme ceux que je viens de citer, il peut s'agir soit des commissaires responsables spécifiquement soit du ministre des Affaires étrangères, mais en sa qualité de vice-président de la Commission.

Le président du Parlement n'a, lui, aucun lien direct avec ces questions.

L'important est la mise en place du service sur l'action extérieure de l'Union. Ce service qui sera composé d'administrations de la Commission, du Conseil et des États membres sera appelé à assumer le développement de l'action externe *in globo* de l'Union et à assurer la cohérence interne.

La Communauté européenne pourrait être représentée mais il n'est pas clairement délimité que la Commission puisse la représenter entièrement. En effet, certains aspects de représentation extérieure incombent actuellement au Conseil. Ce flou le plus global conduit à représenter les institutions plutôt que l'entité politique dont elles sont, en principe, les serviteurs, ce qui est absurde.

Il en vient à une question légitime qui m'est souvent posée en ce qui concerne la Charte des droits fondamentaux. Ne risque-t-il pas d'y avoir une confusion, une concurrence entre la Cour de Luxembourg et la Cour de Strasbourg ? La réponse est non. La Cour de justice de l'Union européenne se compose de la cour et du tribunal qui sont des juridictions de l'Union européenne et qui opèrent comme les juridictions internes d'un État, par exemple la Cour de cassation, le Conseil d'État, la Cour d'arbitrage.

Il s'agit de toutes les fonctions juridictionnelles de dire le droit, de manière uniforme pour tout l'ordre juridique, de faire le contrôle de légalité sur les actes administratifs pris par les instances politiques et administratives de cette entité, l'Union européenne en l'occurrence. Tel est le rôle de la cour et du tribunal. En d'autres termes, il s'agit exclusivement du droit de l'Union. Les droits fondamentaux n'interviennent que dans la mesure où ils interviendraient devant la Cour d'arbitrage, pour prendre une référence belge. C'est le contrôle de constitutionnalité des actes politiques et administratifs pris par les organes politiques de l'entité en cause — l'Union européenne. On vérifie si ces actes

De tekst bepaalt dat de Commissie de Unie naar buiten toe vertegenwoordigt, behalve wat het GBVB betreft.

Ten slotte vertegenwoordigt de minister van Buitenlandse Zaken de Unie naar buiten toe als spreekbuis van het GBVB, maar als vice-voorzitter van de Commissie kan hij ook de Unie vertegenwoordigen in de andere domeinen. Voor de externe aspecten van het gemeenschappelijk beleid kan dus zowel de bevoegde commissaris als de minister van Buitenlandse Zaken in zijn hoedanigheid van vice-voorzitter van de Commissie, de Unie vertegenwoordigen.

De voorzitter van het Parlement heeft daar niet rechtstreeks mee te maken.

Een belangrijk element is wel de oprichting van een Europese dienst voor extern optreden van de Unie. Die dienst zal worden samengesteld uit de administraties van de Commissie, de Raad en de lidstaten en zal moeten instaan voor de ontwikkeling van het gehele externe optreden van de Unie en voor het bewaren van de interne coherente.

De Europese Gemeenschap zou wel vertegenwoordigd kunnen worden, maar het is niet duidelijk of ze volledig kan worden vertegenwoordigd door de Commissie, vermits sommige aspecten van de externe vertegenwoordiging aan de Raad toekomen. Die vaagheid leidt ertoe dat de instellingen worden vertegenwoordigd veeleer dan de politieke entiteit waarvan die instellingen nochtans de uitdrukking zijn. Dat is absurd.

Een terechte vraag die hem vaak wordt gesteld over het Handvest van de grondrechten is of er geen verwarring of zelfs concurrentie zal ontstaan tussen het Hof van Luxembourg en dat van Straatsburg. Het antwoord is negatief. Het Hof van Justitie van de Europese Unie bestaat uit een Hof en een Gerecht van eerste aanleg die rechtscolleges van de Unie zijn, net zoals de interne rechtscolleges van een staat, bijvoorbeeld het Hof van Cassatie, de Raad van State, het Arbitragehof.

Het betreft de gerechtelijke instellingen die op een eenvormige manier recht spreken voor de gehele rechtsorde, die de wettigheid toetsen van de bestuurlijke handelingen van de politieke en administratieve instanties van deze eenheid, in dit geval de Europese Unie. Dat is de rol van het Hof en het Gerecht.. Het gaat met andere woorden uitsluitend om het Gemeenschapsrecht. De grondrechten spelen slechts mee in de mate dat ze, bijvoorbeeld in het Belgische geval, meespelen voor het Arbitragehof. Het gaat om het toezicht op de grondwettigheid van de bestuurlijke en administratieve handelingen van het overheidsapparaat van de betreffende entiteit, de Europese Unie.

sont conformes aux droits fondamentaux tels que protégés par la constitution propre à cette entité. D'où la signification d'inclure formellement la Charte des droits fondamentaux dans la constitution pour l'Europe. Cela procurera à la cour et au tribunal de Luxembourg un standard à l'aune duquel il faut contrôler la constitutionnalité des lois et des actes administratifs, comme le font les juridictions belges au regard de la Constitution belge sur les droits fondamentaux.

Ainsi, il faut considérer la cour et le tribunal à Luxembourg comme des juridictions internes à l'ordre juridique de l'Union. Elles sont externes à la Belgique mais internes à l'ordre juridique dont elles émanent.

La Cour de Strasbourg est très différente. Elle a pour seule mais importante mission de faire respecter, par des acteurs externes à l'ordre juridique dont elle émane — le Conseil de l'Europe qui compte 45 États membres — les dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme. Il faut entendre, par acteurs externes, les États contractants de cette convention et, demain peut-être, l'Union européenne, si la constitution entre en vigueur. Elle aussi sera appelée à adhérer, comme partie contractante à cette Convention européenne des droits de l'homme, pour se soumettre à un contrôle externe, le même que celui opéré sur les États contractants à cette convention.

Quelle est la signification de cette convention ? On peut la comparer à une sorte de *survival package*, le noyau dur des droits fondamentaux protégés dans toutes les constitutions nationales et, bien sûr, dans la Charte des droits fondamentaux. La Convention européenne des droits de l'homme serait donc, en mathématiques modernes, « plus petite que » les protections des droits fondamentaux dans les diverses constitutions nationales et dans la Charte des droits fondamentaux. C'est normal, puisque la Convention européenne des droits de l'homme codifie les droits qui sont communs à l'Europe des 45, y compris la Russie, les républiques de l'ancienne Union soviétique, etc. C'est le noyau dur des droits fondamentaux classiques, « la première génération des droits fondamentaux », comme certains l'ont écrit, les droits politiques et civils.

Ensuite, les États membres, l'Union européenne ont élaboré le niveau de protection de ces mêmes droits en allant bien au-delà. Ils ont ajouté de nombreux droits que l'on ne retrouve absolument pas dans la Convention européenne des droits de l'homme : les droits sociaux, l'environnement, la protection des consommateurs, le droit à la santé, etc.

La Cour de Strasbourg restera responsable du contrôle du respect, par les États contractants, y compris les 25 États membres de l'Union européenne, des droits garantis par la Convention européenne des

Men gaat na of die handelingen overeenstemmen met de grondrechten die opgenomen zijn in de grondwet van de entiteit. Vandaar het belang van de integratie van het Handvest van de grondrechten in de Europese grondwet. Dat biedt het Hof en het Gerecht in Luxembourg een maatstaf om de grondwettigheid van de wetten en de bestuurlijke handelingen te toetsen, zoals de Belgische rechtbanken dat doen voor de grondrechten in het licht van de Belgische Grondwet.

Men moet het Hof en het Gerecht te Luxembourg beschouwen als de interne rechtsmacht van de Unie. Zij liggen buiten België, maar binnen de rechtsorde waar ze van uitgaan.

Het Hof te Straatsburg is totaal verschillend. Het heeft als enige, maar belangrijke opdracht de bepalingen van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens te doen naleven door de externe medespelers — de Raad van Europa telt 45 lidstaten — van de rechtsorde waar het uit voortkomt. De lidstaten die het verdrag sluiten, moeten het via externe medespelers met elkaar kunnen vinden; als de grondwet van kracht wordt, is dat misschien met de gehele Europese Unie. Die zal, als partij bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, ook moeten instemmen met dezelfde externe controle als die op de lidstaten die het verdrag hebben gesloten.

Wat is de betekenis van dat verdrag ? We kunnen het vergelijken met een *survival package*, de harde kern van de fundamentele rechten, beschermd in alle nationale grondwetten en uiteraard ook in het Handvest van de grondrechten. Het Europees Verdrag voor de rechten van de mens zal dus in mathematische termen « kleiner zijn dan » de bescherming van de fundamentele rechten in de verschillende nationale grondwetten en in het Handvest van de grondrechten. Dat is normaal, want het Europees Verdrag voor de rechten van de mens codificeert de gemeenschappelijke rechten van het Europa van de 45, met inbegrip van Rusland, de vroegere sovjetrepublieken, enzovoort. Het is de harde kern van de klassieke fundamentele rechten « de eerste generatie van de fundamentele rechten », zoals sommigen hebben geschreven; de politieke en de burgerrechten.

De lidstaten, de Europese Unie, hebben het beschermingsniveau van deze rechten vastgesteld. Ze zijn echter veel verder gegaan. Ze hebben er vele rechten aan toegevoegd die we absoluut niet terugvinden in het Europees Verdrag voor de rechten van de mens : sociale rechten, milieu, consumentenbescherming, recht op gezondheid, enzovoort.

Het Hof te Straatsburg zal verantwoordelijk blijven voor het toezicht op de eerbiediging, door de verdragsluitende Staten, met inbegrip van de 25 lidstaten van de Europese Unie, van de rechten van het

droits de l'homme et ce, dans toute matière de droit, sans restrictions.

Les États membres de l'Union restent donc soumis à l'entièreté de leurs obligations découlant de la Convention européenne des droits de l'homme telle qu'interprétée au fil des années par la Cour européenne des droits de l'homme de Strasbourg, lorsque ces États membres agissent dans le cadre du droit de l'Union européenne. En effet, ils ne peuvent trouver d'excuses dans le fait qu'ils ne font qu'exécuter une obligation découlant du droit de l'Union pour éventuellement violer une convention à laquelle ils ont souscrit en tant qu'État souverain. Les États restent donc responsables, par exemple en transposant des directives européennes. L'arrêt Cantoni est un des exemples de la jurisprudence de la Cour de Strasbourg.

Les compétences conférées à l'Union européenne amènent celle-ci à adopter des actes que les États doivent mettre en œuvre sur le terrain. C'est la subsidiarité au sein de l'Union européenne. On peut se réjouir que l'Union n'agisse pas de manière centralisée mais qu'elle délègue constamment aux États membres, ce qui permet d'éviter une trop grande bureaucratie. Toutefois, les actions posées par les États membres sur le terrain, fût-ce en exécution fidèle et stricte d'une décision de l'Union, sont possibles d'un contrôle à Strasbourg. Les États membres ont donc tout intérêt à ce que la Cour de justice de Luxembourg fasse le contrôle de légalité de tous les actes de l'Union que les États sont appelés à exécuter, au regard du respect des droits fondamentaux, au minimum ceux garantis par la Convention européenne des droits de l'homme. Cela amène la Cour de justice de Luxembourg à prendre en compte l'ensemble de la jurisprudence de la Cour de Strasbourg. En effet, si la Cour de Luxembourg ne juge pas correctement de la compatibilité d'un texte contesté avec un droit fondamental, les États seront ensuite critiqués à Strasbourg pour violation des droits fondamentaux. C'est pour cette raison que les États veulent, à juste titre, une autre avancée — la constitution pour l'Europe — et souhaitent que l'Union soit habilitée à adhérer en tant que telle à cette convention, de sorte que si une prétendue violation d'un droit fondamental garanti par la Convention européenne des droits de l'homme repose auprès de l'Union, par exemple par un de ses actes législatifs, elle n'engage pas la responsabilité d'un État membre qui n'a fait qu'assumer l'obligation qu'il lui incombe. Il est préférable que ce soit l'Union elle-même qui soit citée en justice à Strasbourg et non l'État membre qui n'a fait que son devoir. Ainsi, la Cour de justice de Luxembourg sera, pour les seuls droits fondamentaux garantis par la Convention européenne des droits de l'homme, soumise au même contrôle de la Cour de Strasbourg que la Cour de cassation belge ou *de Hoge Raad der Nederlanden*, par exemple.

Europees Verdrag voor de rechten van de mens in alle rechtsmateries.

Wanneer ze in het kader van het Europees recht handelen, blijven de lidstaten van de Unie dus volledig onderworpen aan de verplichtingen die voortvloeien uit het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, zoals ze in de loop der jaren door het Europees Hof voor de rechten van de mens te Straatsburg werden geïnterpreteerd. Om eventueel een verdrag te schenden dat ze als soevereine staat hebben onderschreven, kunnen ze immers geen verontschuldiging vinden in het feit dat ze alleen maar een verplichting naleven die voortvloeit uit het Europees recht. De staten blijven dus bijvoorbeeld verantwoordelijk voor het omzetten van de Europese richtlijnen. Het arrest-Cantoni is één van de voorbeelden van de jurisprudentie van het Hof te Straatsburg.

Door de bevoegdheden die haar werden toegedeeld moet de Europese Unie besluiten goedkeuren die door de Staten moeten worden uitgevoerd. Dat is de subsidiariteit binnen de Europese Unie. Men kan zich verheugen over het feit dat de Unie niet gecentraliseerd bestuurt, maar voortdurend aan de lidstaten deleert. Hierdoor vermijdt men overdreven bureaucratie. De lidstaten moeten een beslissing van de Unie strikt en trouw uitvoeren, maar zijn onderworpen aan het toezicht van Straatsburg. De lidstaten hebben er dus alle belang bij dat het Hof van Justitie te Luxemburg toeziet op de wettigheid van alle handelingen ten opzichte van de fundamentele rechten, op zijn minst die welke door het Europees Verdrag voor de rechten van de mens zijn beschermd. Daarom moet het Hof van Justitie te Luxemburg rekening houden met de jurisprudentie van het Hof te Straatsburg. Als het Hof te Luxemburg niet correct oordeelt over de verenigbaarheid van een tekst die in strijd is met een grondrecht, zullen de lidstaten in Straatsburg op de vingers worden getikt omdat ze de fundamentele rechten hebben geschonden. Om die reden willen de Staten terecht een ander instrument, namelijk de Europese grondwet. Ze wensen ook dat de Unie tot het verdrag kan toetreden, zodat bij een vermeende schending van een fundamenteel recht van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, bijvoorbeeld door een wetgevende handeling, de Unie de verantwoordelijkheid niet afschuift op een lidstaat die alleen maar zijn plicht heeft gedaan. Het is beter dat de Unie zelf in Straatsburg wordt gedagvaard en niet de lidstaat die alleen maar zijn plicht doet. Het Hof van Justitie te Luxemburg zal voor de fundamentele rechten van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens onder hetzelfde toezicht van het Hof te Straatsburg staan als bijvoorbeeld het Belgische Hof van Cassatie of de Hoge Raad der Nederlanden.

Pour le citoyen, cela ne changera strictement rien. Il suivra les procédures de l'Union européenne dès lors que la matière qu'il conteste est couverte par la constitution. Il ira à Strasbourg directement lorsque c'est son État qui, en fin de compte, a commis l'acte qui le lèse dans ses droits fondamentaux et ce, pour les seuls droits fondamentaux contenus dans la convention européenne des droits de l'homme.

Cette analyse ne vaut évidemment pas pour les droits fondamentaux inclus dans la charte mais qui ne se trouvent pas dans la Convention européenne des droits de l'homme à Strasbourg.

Cela dit, la coopération de fait entre Luxembourg et Strasbourg marche très bien. La Cour de Luxembourg se fonde dès que possible sur la jurisprudence de Strasbourg. Plus étonnant, l'inverse est également vrai.

Ainsi, la Cour de justice de Luxembourg a, par exemple, considéré que le principe de non-discrimination sur la base du sexe s'applique également à un transsexuel qui ne peut être discriminé en raison de sa décision de changer de sexe. L'orateur fait référence à l'affaire P contre S de 1996. C'est donc la Cour de justice de Luxembourg qui s'est prononcée la première sur ce genre de problème, sur la base d'une directive européenne que l'on a interprétée à la lumière des traditions constitutionnelles communes des États membres recherchées autant que possible. Après la Charte, le doute n'était plus permis puisque cette notion y est clairement exprimée.

En 2002, dans l'affaire Goodwin, la Cour européenne des droits de l'homme avait à juger d'un cas britannique qui lui était directement présenté car il n'impliquait aucun aspect du droit de l'Union. Le requérant arguait que le principe de la convention européenne des droits de l'homme concernant la non-discrimination sur la base du sexe avait été violé par une disposition du droit de la famille au Royaume-Uni. La Cour de Strasbourg devait interpréter la disposition de non-discrimination sur la base du sexe de la Convention européenne des droits de l'homme et se posait la question de savoir si, avec l'évolution de la société, le cas d'un transsexuel était ou non couvert. La Cour de Strasbourg, invoquant la position de la Cour de Luxembourg qui amalgame tout de même nombre d'États dans la formation du droit, a jugé que, dans l'état actuel des conceptions juridiques dans les États membres, le pas pouvait être franchi. Elle a adopté cette argumentation comme interprétation de la Convention européenne des droits de l'homme.

Voor de burger verandert er helemaal niets. Hij zal de procedures van de Europese Unie volgen, voor zover het onderwerp dat hij betwist door de grondwet gedekt is. Hij zal rechtstreeks naar Straatsburg gaan wanneer zijn Staat een daad heeft gesteld die hem in zijn fundamentele rechten schaadt, en wel alleen voor de fundamentele rechten die opgenomen zijn in het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

Die analyse geldt uiteraard niet voor de fundamentele rechten die opgenomen zijn in het handvest, maar niet in het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

De samenwerking tussen Luxemburg en Straatsburg verloopt uitstekend. Het Hof te Luxemburg baseert zich zoveel mogelijk op de rechtspraak van Straatsburg. Het omgekeerde is vreemd genoeg ook waar.

Zo was het Hof van Justitie te Luxemburg bijvoorbeeld van oordeel dat het non-discriminatieprincipe op grond van het geslacht ook van toepassing is op een transseksueel. Die mag niet gediscrimineerd worden omdat hij van geslacht is veranderd. Spreker verwijst naar de zaak P tegen S van 1996. Het is dus het Hof van Justitie te Luxemburg dat zich als eerste over dit soort problemen heeft uitgesproken, op basis van een Europese richtlijn die werd geïnterpreteerd in het licht van de gemeenschappelijke constitutionele tradities van de lidstaten. Na het handvest kon er geen twijfel meer bestaan, want dit grondbeginsel werd duidelijk verwoord.

In 2002 oordeelde het Europees Hof voor de Rechten van de Mens over de zaak-Goodwin, een Britse zaak die rechtstreeks aan het Hof werd voorgelegd omdat ze met geen enkel aspect van het Gemeenschapsrecht te maken had. De verzoeker voerde aan dat het principe van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens betreffende de non-discriminatie op basis van het geslacht werd geschonden door een bepaling in het familierecht in het Verenigd Koninkrijk. Het Hof te Straatsburg moest de bepaling van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens betreffende de non-discriminatie op grond van het geslacht interpreteren en vroeg zich af of het geval van een transseksueel door de evolutie van de maatschappij, al dan niet onder de bepalingen viel. Het Hof te Straatsburg beriep zich op het Hof te Luxemburg, dat in de totstandkoming van het recht toch een aantal staten bijeenbrengt. Het Hof oordeelde dat, gezien de huidige juridische ontwikkelingen in de lidstaten, het geval van een transseksueel onder de bepalingen viel. Het Hof voerde deze argumentatie aan als een interpretatie van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

**IV. VOTES**

Les articles 1<sup>er</sup> et 2 ainsi que l'ensemble du projet de loi n° 3-1091/1 ont été adoptés à l'unanimité des 9 membres présents.

Le rapport a été approuvé à l'unanimité des 9 membres présents.

*Les rapporteurs,*

Philippe MAHOUX,  
Annemie VAN DE CASTEELE.

*Le président,*

François ROELANTS du VIVIER.

\*  
\* \*

**Le texte adopté par la commission  
est identique au texte  
du projet de loi  
(voir doc. Sénat, n° 3-1091/1 – 2004/2005)**

**IV. STEMMINGEN**

De artikelen 1 en 2 alsook het wetsontwerp nr. 3-1091/1 in zijn geheel worden unaniem aangenomen door de 9 aanwezige leden.

Het rapport werd unaniem goedgekeurd door de 9 aanwezige leden.

*De rapporteurs,*

Philippe MAHOUX,  
Annemie VAN DE CASTEELE.

*De voorzitter;*

François ROELANTS du VIVIER.

\*  
\* \*

**De door de commissie aangenomen tekst  
is dezelfde als de tekst  
van het wetsontwerp  
(zie stuk Senaat, nr. 3-1091/1 — 2004/2005)**