DOC 51 **1274/001 (Chambre)**
3-784/1 (Sénat)

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS ET SÉNAT DE BELGIQUE

24 juin 2004

XXXI COSAC
Dublin, 19 - 20 mai 2004

RAPPORT

FAIT AU NOM DU COMITÉ D'AVIS FÉDÉRAL CHARGÉ DE QUESTIONS EUROPÉENNES PAR MM. **Herman DE CROO (CH)** EN **Lionel VANDENBERGHE (S)**

DOC 51 **1274/001 (Kamer)**
3-784/1 (Senaat)

BELGISCHE KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS EN SENAAT

24 juni 2004

XXXI COSAC
Dublin, 19 - 20 mei 2004

VERSLAG

NAMENS HET FEDERAAL ADVIESCOMITÉ VOOR EUROPESE AANGELEGENHEDEN DOOR DE HEREN **Herman DE CROO (K)** EN **Lionel VANDENBERGHE (S)**

Samenstelling van het Adviescomité op datum van indiening van het verslag/
Composition du Comité d'avis à la date du dépôt du rapport

Voorzitters / Présidents : Herman De Croo (K-Ch) - Philippe Mahoux (S)

MEMBRES DE LA CHAMBRE / LEDEN VAN DE KAMER

A. — **Titulaires / Vaste leden :**

VLD	Anne-Marie Neyts-Uyttebroeck, Karel Pinxten
PS	Valérie Déom, Patrick Moriau
MR	Denis Ducarme, Martine Payfa
sp.a-spirit	Philippe De Coene, Dirk Van der Maelen
CD&V	Herman Van Rompuy
Vlaams Blok	Guido Tastenhoye

B. — **Suppléants / Plaatsvervangers :**

Alfons Borginon, Stef Goris, Hilde Vautmans
Jean-Marc Delizée, Jean-Pol Henry, Karine Lalieux
Josée Lejeune, Philippe Monfils
Cemal Cavdarli, Dalila Douifi, Annelies Storms
Roel Deseyn, Greta D'hondt
Alexandra Colen, Francis Van den Eynde

C.— **Membre sans voix délibérative/ Niet-stemgerechtigd lid :**

cdH Melchior Wathelet

MEMBRES DU SÉNAT / LEDEN VAN DE SENAAT

A. — **Titulaires / Vaste leden :**

sp.a- spirit	Jacques Timmermans, Lionel Vandenberghe
VLD	Jacques Germeaux, Stefaan Noreilde
PS	Pierre Galand, Philippe Mahoux
MR	Armand De Decker, François Roelants du Vivier
CD&V	Luc Van den Brande
Vlaams Blok	Karim Van Overmeire

B. — **Suppléants / Plaatsvervangers :**

Patrick Hostekint, Jan Van Duppen
Pierre Chevalier, Luc Willems
Jean Cornil, Marie-José Laloy
Marie-Hélène Crombé-Berton, Nathalie de T'Serclaes
Etienne Schouppe
Frank Creyelman

MEMBRES DU PARLEMENT EUROPÉEN / LEDEN VAN HET EUROPEES PARLEMENT

A. — **Titulaires / Vaste leden :**

VLD	Willy De Clercq
CD&V	Miet Smet
PS	Jean Maurice Dehousse
MR	Anne André-Léonard
sp.a-spirit	Anne Van Lancker
CDH	Michel Hansenne
Ecolo/Agalev	Pierre Jonckheer, Bart Staes
VB	Philip Claeys
VU-ID	Nelly Maes

B. — **Suppléants / Plaatsvervangers :**

Dirk Sterckx, Johnan Vanhecke
Marianne Thyssen, N.
Véronique De Keyser, Olga Zaari Zrihen
Gérard Deprez, Jacqueline Rousseaux
Said El Khadroui
Mathieu Grosch
Monica Frassoni, Paul Lannoye, N.
Koenraad Dillen
N.

cdH	:	*Centre démocrate Humaniste*
CD&V	:	*Christen-Democratisch en Vlaams*
ECOLO	:	*Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales*
FN	:	*Front National*
MR	:	*Mouvement Réformateur*
N-VA	:	*Nieuw - Vlaamse Alliantie*
PS	:	*Parti socialiste*
sp.a - spirit	:	*Socialistische Partij Anders - Sociaal progressief internationaal, regionalistisch integraal democratisch toekomstgericht.*
VLAAMS BLOK	:	*Vlaams Blok*
VLD	:	*Vlaamse Liberalen en Democraten*

Abréviations dans la numérotation des publications :

DOC 51 0000/000 :	*Document parlementaire de la 51e législature, suivi du n° de base et du n° consécutif*
QRVA :	*Questions et Réponses écrites*
CRIV :	*Version Provisoire du Compte Rendu intégral (couverture verte)*
CRABV :	*Compte Rendu Analytique (couverture bleue)*
CRIV :	*Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes) (PLEN: couverture blanche; COM: couverture saumon)*
PLEN :	*Séance plénière*
COM :	*Réunion de commission*

Afkortingen bij de nummering van de publicaties :

DOC 51 0000/000 :	*Parlementair document van de 51e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer*
QRVA :	*Schriftelijke Vragen en Antwoorden*
CRIV :	*Voorlopige versie van het Integraal Verslag (groene kaft)*
CRABV :	*Beknopt Verslag (blauwe kaft)*
CRIV :	*Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen) (PLEN: witte kaft; COM: zalmkleurige kaft)*
PLEN :	*Plenum*
COM :	*Commissievergadering*

Publications officielles éditées par la Chambre des représentants
Commandes :
Place de la Nation 2
1008 Bruxelles
Tél. : 02/ 549 81 60
Fax : 02/549 82 74
www.laChambre.be
e-mail : publications@laChambre.be

Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers
Bestellingen :
Natieplein 2
1008 Brussel
Tel. : 02/ 549 81 60
Fax : 02/549 82 74
www.deKamer.be
e-mail : publicaties@deKamer.be

SOMMAIRE

A. Traité établissant une constitution pour l'Europe – le rôle des parlements nationaux 5
1. Exposé de M. Brian Cowen, ministre irlandais des Affaires étrangères 5
2. Exposé de m. Gijs de Vries, coordinateur de la lutte contre le terrorisme 7
3. Réactions et questions des délégations 7
4. Réponse de M. Brian Cowen 10

B. Examen des affaires communautaires conformément au Protocole sur le rôle des Parlements nationaux dans l'Union européenne, annexé au Traité d'Amsterdam 11

C. L'agenda de Lisbonne : la compétitivité européenne dans un monde globalisé 13
1. Introduction de la présidence 13
2. Echange de vues 14

D. La mise en œuvre du budget de l'UE : examen parlementaire et rôle de la Cour des comptes européenne . . . 16

E. Le rôle des assemblées législatives régionales dans la COSAC 19

F. Le régime linguistique de la COSAC 21

G. Modification du règlement de la COSAC 23

H. La contribution de la XXXI COSAC 24

Annexes :

1. Les raisons de renforcer les dispositions relatives au rôle des parlements nationaux dans le projet de Traité constitutionnel et ses protocoles annexes (note de M. A. De Decker, Président du Sénat belge) 29

2. Appel à voter pour le Parlement européen (proposition du Bundestag allemand) 43

3. Contribution du Comité d'avis fédéral chargé des Questions européennes au Chapitre 2 du Rapport bisannuel de la COSAC (2004) 47

4. Considérations du Parlement danois sur l'application du principe de subsidiarité 55

5. Rapport du Groupe d'avis sur le rôle de la Cour des comptes européenne 71

6. La participation des Assemblées législatives régionales à la COSAC (note du secrétariat de la COSAC) 103

7. Compte rendu de la réunion des présidents des commissions des Affaires européennes, Dublin, le 19 février 2004 113

INHOUDSOPGAVE

A. Het verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa – de rol van de nationale parlementen 5
1. Uiteenzetting door de heer Brian Cowen,minister van Buitenlandse Zaken van Ierland 5
2. Uiteenzetting door de heer Gijs De Vries,coördinator voor terrorismebestrijding 7
3. Reacties en vragen van de delegaties 7
4. Repliek van de heer Brian Cowen 10

B. Onderzoek van Eu-aangelegenheden overeenkomstig het protocol over de rol van de nationale parlementen in de EU, gehecht aan het Verdrag van Amsterdam 11

C. De Lissabon-agenda: de Europese concurrentiepositie in een geglobaliseerde wereld 13
1. Inleiding door het voorzitterschap 13
2 Gedachtewisseling 14

D. De uitvoering van de EU-begroting: parlementaire controle en de rol van de Europese Rekenkamer . . 16

E. De rol van de regionale wetgevende assemblees in COSAC 19

F. Het taalstelsel van COSAC 21

G. Wijziging van het COSAC-reglement 23

H. De bijdrage van de XXXI COSAC 24

BIJLAGEN:

1. Redenen om de bepalingen te versterken betreffende de rol van de nationale parlementen in het kader van het ontwerpverdrag tot vaststelling van een Grondwet en de aangehechte Protocollen (nota van de heer A. De Decker, Voorzitter van de Belgische Senaat) 29

2. Oproep tot stemmen voor het Europees Parlement (voorstel van de Duitse Bundestag) 43

3. Bijdrage van het Federaal Adviescomité voor Europese aangelegenheden tot Hoofdstuk 2 van het tweejaarlijks verslag van de COSAC (2004) 47

4. Beschouwingen van het Deense Parlement over de toepassing van het subsidiariteitsprincipe 55

5. Rapport van de Adviesgroep over de rol van het Europese Rekenhof 71

6. De deelname van de regionale wetgevende Assemblees aan de COSAC (nota van het COSAC-secretariaat) 103

7. Verslag van de vergadering van de voorzitters van de commissies voor Europese Zaken, Dublin, 19 februari 2004 113

8. Réponses au questionnaire concernant le régime linguistique à la COSAC (note du secrétariat de la COSAC) 119

9. Amendements au règlement de la COSAC soumis pour adoption par la XXXIème COSAC (note du secrétariat de la COSAC) 123

10. Proposition de texte de M.Jacques Germeaux à insérer dans la contribution de la XXXIème COSAC 127

11. Contribution de la XXXIème COSAC 131

8. Antwoorden op de vragenlijst betreffende het talenregime in de COSAC (nota van het COSAC-secretariaat) 119

9. Amendementen bij het reglement van de COSAC aan te nemen door de XXXIe COSAC (nota van het COSAC-secretariaat) 123

10. Voorstel van tekst van de heer Jacques Germeaux toe te voegen aan de bijdrage van de XXXIe COSAC . 127

11. Bijdrage van de XXXIe COSAC 131

INTRODUCTION

La trente et unième Conférence des organes spécialisés en Affaires communautaires (COSAC), a eu lieu à Dublin, les mercredi 19 et jeudi 20 mai 2004. Cette conférence est organisée deux fois par an par le parlement du pays qui assure la présidence de l'Union européenne. Elle réunit les délégations des commissions parlementaires spécialisées en affaires européennes des pays membres de l'Union ainsi que le Parlement européen. La Chambre des représentants était représentée par Monsieur Herman De Croo, Président de la Chambre. La délégation du Sénat était composée de Monsieur Philippe Mahoux (PS), Monsieur Lionel Vandenberghe (sp.a-spirit) et Monsieur Jacques Germeaux (VLD).

A. Traité établissant une constitution pour l'Europe – le rôle des parlements nationaux

1. Exposé de M. Brian Cowen, ministre irlandais des Affaires étrangères

Le cinquième élargissement de l'Union européenne qui vient d'avoir lieu et qui a été largement célébré en Irlande, est à ce jour l'événement le plus important de la présidence irlandaise. Le moment est également propice à une réflexion sur la nature de la nouvelle Union et à la définition des moyens susceptibles d'assurer le fonctionnement futur de l'Union.

Les valeurs sur lesquelles l'Union est fondée constituent la base de son développement futur. Le défi essentiel est d'associer de nouveau le citoyen au débat sur l'Europe. Pour ce faire, l'Europe doit répondre aux attentes de ses citoyens. Les prochaines élections à venir sont une occasion idéale pour les Européens d'exprimer leurs attentes. S'agissant de l'Irlande, le ministre souligne à cet égard le rôle du *«National Forum on Europe»*, organisme créé à l'initiative du gouvernement mais qui demeure indépendant. Ce forum, qui siège tant dans la capitale Dublin que dans le reste du pays, est le lieu par excellence où interagissent les acteurs du monde politique, les techniciens et les citoyens à propos de toutes sortes de sujets européens.

L'objectif de la présidence irlandaise de l'UE est de contribuer à l'avènement d'une Europe meilleure pour l'ensemble des Européens. Cela peut se faire notamment en mettant en œuvre la stratégie de Lisbonne qui tend à créer une économie européenne forte. Un des

INLEIDING

Op woensdag 19 en donderdag 20 mei 2004, vond te Dublin de eenendertigste Conferentie van de Commissies voor Europese aangelegenheden (COSAC) plaats. Die conferentie wordt tweemaal per jaar georganiseerd door het parlement van het land dat het Voorzitterschap van de Europese Unie waarneemt. Zij verenigt delegaties van de parlementaire commissies voor de Europese aangelegenheden van de lidstaten van de Unie en het Europees Parlement. De Kamer van volksvertegenwoordigers was vertegenwoordigd door de heer Herman De Croo, Voorzitter van de Kamer. De afvaardiging van de Senaat was samengesteld uit de heer Philippe Mahoux (PS), de heer Lionel Vandenberghe (sp.a spirit) en de heer Jacques Germeaux (VLD).

A. Het verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa – de rol van de nationale parlementen

1. Uiteenzetting door de heer Brian Cowen, minister van Buitenlandse Zaken van Ierland

De recente vijfde uitbreiding van de Europese Unie, die in Ierland op brede schaal werd gevierd, is het belangrijkste evenement tot nu van het Ierse voorzitterschap. Het is eveneens een geschikt moment om zich te bezinnen over de aard van de nieuwe Unie en om een antwoord te zoeken op de vraag hoe de Unie werkbaar kan blijven.

De waarden waarop de Unie gebaseerd is, vormen de basis voor haar toekomstige ontwikkeling. De kernuitdaging is de burgers opnieuw te betrekken bij het debat over Europa. Daartoe moet Europa reageren op de verwachtingen van haar burgers. De komende verkiezingen zijn een uitgelezen moment waarop de Europeanen hun verwachtingen kenbaar kunnen maken. Voor wat betreft Ierland, verwijst de minister in dat verband naar de belangrijke rol van het op regeringsinitiatief opgerichte, maar onafhankelijk werkende *«National Forum on Europe».* Het forum, dat zowel in de hoofdstad Dublin als in het ganse land zitting houdt, biedt een uitstekende gelegenheid tot interactie tussen beleidsmensen, technici en burgers over allerlei Europese onderwerpen.

Het doel van het Ierse EU-voorzitterschap is om een beter Europa voor alle Europeanen helpen tot stand te brengen. Dit kan bijvoorbeeld door de Lissabon-strategie, die een sterke Europese economie tot doel heeft, te vitaliseren. Dit kan onder meer bereikt worden door

moyens pour y parvenir serait d'axer la politique sur notre pouvoir intrinsèque, qui repose sur nos propres citoyens.

La réalisation de l'objectif précité occupe aussi une place centrale dans la manière dont la présidence aborde la conférence intergouvernementale (CIG). La Convention a fait de l'excellent travail en produisant un texte simple et clair qui fusionne les traités existants. Le caractère ouvert des débats au sein de la Convention a aussi été un élément important pour arriver à un résultat qui soit proche du citoyen et renforce simultanément la légitimité démocratique de l'Union. Bien que plusieurs amendements importants au texte de la Convention aient été déposés lors de la CIG, l'essence de ce texte n'est plus remise en question. Parmi les changements considérés comme acquis, citons notamment :

– des procédures de prise de décision plus faciles et plus transparentes,

– une clarification des compétences,

– le renforcement du Parlement européen,

– l'intégration de la Charte des droits fondamentaux dans le traité constitutionnel,

– de nouvelles compétences pour les parlements nationaux.

La volonté politique de trouver rapidement un accord est présente parmi toutes les délégations, même si une série de points doivent encore être abordés :

– on devrait pouvoir trouver un large consensus sur un grand nombre de sujets non institutionnels,

– on a enregistré des progrès utiles sur le plan des procédures budgétaires, de la Charte des droits fondamentaux et de la politique commerciale,

– on a discuté l'étendue des matières pour lesquelles la décision se prendra à la majorité qualifiée ;

– en ce qui concerne la composition de la Commission, la proposition de la présidence (un seul commissaire par État membre jusqu'en 2014, ensuite une Commission moins nombreuse) a reçu un accueil favorable,

– la discussion sur la pondération des voix au Conseil n'est pas close, mais la présidence a bon espoir d'arriver à un accord.

La présidence a insisté pour que les délégations adoptent une attitude positive et qu'elles ne mettent pas de nouveaux points sur la table.

Selon les derniers sondages, la majorité des citoyens de l'Union est favorable à une constitution. L'histoire a montré qu'être membre de l'Union est une garantie de paix, de sécurité et de bien-être. L'Europe a jusqu'ici été une réussite et doit le rester grâce à la constitution.

het beleid toe te spitsen op onze belangrijkste kracht, nl. de eigen burgers.

Het bereiken van bovenstaand doel staat ook centraal in de aanpak, door het voorzitterschap, van de intergouvernementele conferentie (IGC). De Conventie heeft ter zake goed werk geleverd door een eenvoudige en duidelijke tekst te produceren die de bestaande verdragen samenbrengt. Ook het open karakter van de debatten in de Conventie was belangrijk om te komen tot een resultaat dat burgervriendelijk is en de democratische legitimiteit van de Unie versterkt. Hoewel een aantal belangrijke amendementen op de Conventietekst werden ingediend in de IGC, staat de essentie ervan niet meer ter discussie. Zo worden onder meer de volgende veranderingen als verworven beschouwd:

– gemakkelijkere en transparantere besluitvormingsprocedures,

– verduidelijking van de bevoegdheden,

– versterking van het Europees Parlement,

– incorporatie van het Handvest van de grondrechten in het verdrag,

– nieuwe bevoegdheden voor de nationale parlementen.

Een aantal punten moet nog besproken worden, maar de politieke wil om spoedig tot een akkoord te komen is bij alle delegaties aanwezig:

– een brede consensus is haalbaar over een groot aantal niet-institutionele onderwerpen,

– nuttige vooruitgang werd geboekt op vlak van de begrotingsprocedures, het Handvest van de grondrechten en het handelsbeleid,

– de omvang van de toepassing van de stemming met gekwalificeerde meerderheid werd besproken,

– inzake de samenstelling van de Commissie werd het voorstel van het voorzitterschap (één commissaris per lidstaat tot 2014, daarna een kleinere Commissie) gunstig onthaald,

– de stemmenweging in de Raad wordt nog verder besproken, maar het voorzitterschap is hoopvol dat een overeenkomst kan worden bereikt.

Vanuit het voorzitterschap is erop aangedrongen dat de delegaties zich positief zouden opstellen en dat geen nieuwe punten op tafel zouden worden gelegd.

Volgens de laatste opiniepeilingen staat de meerderheid van de EU-burgers positief tegenover een grondwet. Het verleden heeft uitgewezen dat lidmaatschap van de Unie gezorgd heeft voor vrede, veiligheid en welzijn. Europa is een succes geweest en dat moet door de grondwet ook in de toekomst zo blijven.

2. Exposé de M. Gijs de Vries, coordinateur de la lutte contre le terrorisme

Le Conseil européen du 25 mars 2004 a adopté une déclaration relative à la lutte contre le terrorisme. Le point 14 de cette déclaration prévoit la création du poste de coordinateur de la lutte contre le terrorisme au sein du secrétariat général du Conseil.

Le terrorisme est une atteinte aux valeurs européennes. Les mesures isolées sont inefficaces pour lutter contre le terrorisme. Il faut pourtant aussi préserver les droits fondamentaux des citoyens, que les terroristes considèrent comme une cible à détruire.

L'Union européenne est à la fois une base et une cible pour le terrorisme. Le risque de nouveaux attentats reste élevé. Nous devons donc rester unis face à ce phénomène. D'innombrables initiatives législatives ont déjà été prises au niveau de l'UE, mais il faudra développer et affiner davantage ces instruments :

– la lutte contre le terrorisme doit devenir un volet essentiel de la politique extérieure de l'Union,
– les différents services de renseignements, services de police et autorités judiciaires de chaque État membre doivent travailler en collaboration plus étroite, partager leurs informations et analyser ensemble les données disponibles. Des propositions en ce sens seront discutées lors du prochain Conseil européen.
– les autorités policières et judiciaires doivent disposer d'assez d'instruments juridiques pour pouvoir exercer leurs compétences de manière effective. Il est indispensable à cet égard que les États membres transposent la législation européenne à temps (le mandat d'arrêt européen n'a pas encore été approuvé par l'ensemble des parlements nationaux !). Pour ce faire, les instruments d'enquête et de contrôle dont disposent les parlements nationaux dans les matières européennes doivent être efficaces. En outre, le prochain Conseil européen élaborera un calendrier des initiatives législatives en chantier au niveau européen pour les trois prochaines présidences.

3. Réactions et questions des délégations [1]

La délégation du Parlement européen exprime son inquiétude à propos de l'évolution des négociations au sein de la CIG : on dépose trop d'amendements et de

2. Uiteenzetting door de heer Gijs de Vries, coördinator voor terrorismebestrijding

Op de vergadering van de Europese Raad van 25 maart 2004 werd een verklaring betreffende de bestrijding van terrorisme aangenomen. Punt 14 van die verklaring bepaalt dat er binnen het secretariaat-generaal van de Raad een ambt van coördinator voor terrorismebestrijding wordt ingesteld.

Terrorisme is een aanval op de Europese waarden. Willekeurige maatregelen zijn niet efficiënt om terrorisme te bestrijden. Toch moeten ook de fundamentele rechten van de burgers, die een te vernietigen doel zijn voor de terroristen, gevrijwaard worden.

De Europese Unie is zowel een doelwit van als een basis voor het terrorisme. Het risico van nieuwe aanvallen blijft hoog. We moeten dan ook verenigd blijven in onze reacties daarop. Er werden reeds talrijke wetgevende initiatieven op EU-niveau genomen, maar een verdere uitbreiding en verfijning van dit instrumentarium is noodzakelijk:
– terrorismebestrijding moet een essentieel deel worden van het extern beleid van de Unie,
– de verschillende nationale inlichtingendiensten, politiediensten en gerechtelijke autoriteiten moeten nauwer samenwerken, informatie delen en de beschikbare gegevens samen analyseren. Daartoe zullen op de komende Europese Raad voorstellen besproken worden.

– de politionele en gerechtelijke autoriteiten moeten over voldoende juridische instrumenten beschikken zodat ze hun bevoegdheden ook effectief kunnen uitoefenen. In dit verband is het onontbeerlijk dat de lidstaten tijdig de Europese wetgeving omzetten (het Europees aanhoudingsmandaat werd nog niet door alle nationale parlementen goedgekeurd!). Om dit te kunnen realiseren moeten de onderzoeks- en controle-instrumenten van de nationale parlementen inzake Europese aangelegenheden efficiënt zijn. Tevens zal de komende Europese Raad een planning opstellen van de op stapel staande wetgevende initiatieven op EU-niveau voor de drie komende voorzitterschappen.

3. Reacties en vragen van de delegaties[1]

De delegatie van het Europees Parlement uit haar bezorgdheid over de evolutie van de onderhandelingen in de IGC: er worden te veel amendementen ingediend

[1] Une note de M. Armand De Decker, président du Sénat de Belgique, sur les raisons de renforcer les dispositions relatives au rôle des parlements nationaux dans le projet de Traité constitutionnel est jointe en annexe 1.

[1] In bijlage 1 is een nota opgenomen van de heer Armand De Decker, Voorzitter van de Belgische Senaat, over de redenen om de bepalingen te versterken betreffende de rol van de nationale parlementen in het ontwerp-verdrag tot vaststelling van een grondwet.

nouveaux points s'ajoutent à la discussion. Le résultat des discussions à la Convention constituait déjà un compromis. Si on entend respecter le principe fondamental de la constitution (l'Union européenne doit pouvoir répondre de manière efficace aux demandes des citoyens et continuer à se développer), il faut tant que faire se peut conserver le texte actuel. Par ailleurs, la délégation regrette que la CIG travaille à nouveau à huis clos, alors que les débats au sein de la Convention étaient publics.

Si on confie des missions à l'Union européenne, par exemple dans le domaine de la justice, des affaires intérieures et de la lutte contre le terrorisme, celle-ci doit être capable de les mener à bien, ce qui requiert un processus décisionnel à la majorité ; l'unanimité n'est plus possible. Enfin, on souligne que le pouvoir budgétaire des institutions de l'Union européenne doit être équitablement réparti. Cela signifie que le Parlement européen doit avoir pleine compétence en la matière, de même que pour l'approbation du programme-cadre en matière de recherche.

La délégation italienne insiste pour que l'on finalise au plus tôt la CIG et que qu'il en résulte une bonne constitution. Il ne faut pas que la CIG détricote le texte actuel de la constitution. Les amendements sont à proscrire et aucun point nouveau ne peut être ajouté à la discussion. Il faut limiter autant que possible les cas où les décisions sont prises à l'unanimité (y compris en matière de politique étrangère), pour que l'Union puisse prendre des décisions plus promptes. Enfin, cette délégation rejette la création éventuelle d'une deuxième Chambre parlementaire au niveau européen.

La délégation portugaise affirme que l'élargissement et la constitution sont les deux faces d'une même médaille. En ce qui concerne le rôle des parlements nationaux, le résultat de la constitution est insuffisant, en particulier dans le domaine de la défense européenne. La politique de défense est intergouvernementale, mais il n'y a aucun dialogue institutionnel entre le Conseil et la COSAC. Le renforcement du rôle de la COSAC dans la constitution est loin d'être satisfaisant, ce qui aboutit à un affaiblissement du pouvoir des parlements nationaux. Il faut encore travailler sur ce point.

La délégation néerlandaise souligne que l'on ne peut pas présenter l'élargissement comme un problème (voir les limites à la libre circulation des travailleurs). Elle met également en garde contre le risque d'une multiplication des amendements à la constitution et d'un ajout de nouveaux points à discuter, comme la Charte des droits fondamentaux. Le travail de la Convention, qui se composait de représentants du Parlement euro-

en er worden nieuwe punten ter discussie gesteld. Het resultaat van de besprekingen in de Conventie was al een compromis. Als men de basisgedachte van de grondwet (de EU moet doeltreffend op vragen van burgers kunnen inspelen en zich verder kunnen ontwikkelen) wil respecteren, moet de bestaande tekst zoveel mogelijk bewaard blijven. Verder wordt betreurd dat na de openheid van de debatten in de Conventie, de IGC weer achter gesloten deuren werkt.

Als de EU opdrachten krijgt, bijvoorbeeld op het vlak van justitie, binnenlandse zaken en terrorismebestrijding, moet het die ook kunnen uitvoeren. Daartoe is meerderheidsbesluitvorming vereist; unanimiteit kan niet meer. Tot slot wordt benadrukt dat het begrotingsrecht van de EU-instellingen evenwichtig moet zijn. Dit betekent dat het Europees Parlement ter zake volledig bevoegd moet worden, evenals voor de goedkeuring van het kaderprogramma inzake onderzoek.

De Italiaanse delegatie dringt erop aan om de IGC zo snel mogelijk af te ronden, met een goede grondwet als resultaat. De IGC mag de bestaande tekst van de grondwet niet ontrafelen. Amendementen moeten vermeden worden en er mogen geen nieuwe punten op de onderhandelingstafel gegooid worden. De gevallen waarin met unanimiteit wordt beslist moeten zoveel mogelijk beperkt worden (ook inzake buitenlands beleid), zodat de EU besluitvaardiger wordt. Tot slot wordt de eventuele oprichting van een tweede parlementaire Kamer op EU-niveau afgewezen.

Vanuit de Portugese delegatie wordt gesteld dat de uitbreiding en de grondwet twee zijden van dezelfde medaille zijn. Wat betreft de rol van de nationale parlementen, is het resultaat van de grondwet te zwak, in het bijzonder op het vlak van de Europese defensie. Het defensiebeleid is intergouvernementeel, maar er is geen institutionele dialoog tussen de Raad en COSAC. De uitgebreide rol van COSAC in de grondwet is ruim onvoldoende waardoor het eindresultaat minder macht voor de nationale parlementen is. Daar moet nog aan gewerkt worden.

De Nederlandse delegatie benadrukt dat de uitbreiding niet als een probleem mag voorgesteld worden (cf. de beperkingen op het vrij verkeer van werknemers). Er wordt ook gewaarschuwd voor het gevaar van het steeds toenemende aantal amendementen op de grondwet en van het aansnijden van nieuwe discussiepunten zoals inzake het Handvest voor de grondrechten. Het werk van de Conventie, die bestond

péen, des Parlements nationaux, de la Commission et des gouvernements nationaux, ne peut à présent être réduit à néant par la CIG, où les seuls gouvernements nationaux ont voix au chapitre. Il faut préserver les acquis de la Convention.

En dépit d'un certain nombre de points négatifs qu'elle distingue dans la constitution, la délégation finlandaise est satisfaite des progrès qui ont été enregistrés en matière de défense sous la présidence italienne et elle accueille favorablement la proposition de la présidence irlandaise visant à laisser inchangée la compétence des États membres en matière de commerce de services. Elle insiste pour que soit introduite au Conseil une procédure de décision à la double majorité. Ce mécanisme présente deux avantages : sa clarté et sa simplicité. En ce qui concerne la procédure de ratification, la délégation estime que l'on ne pourra envisager la tenue d'un référendum qu'une fois que le résultat final des négociations de la CIG sera connu.

La délégation allemande invite à approuver sa proposition d'appel aux citoyens à participer à l'élection du Parlement européen[2]. En ce qui concerne la CIG, la délégation fait part de sa préoccupation quant au fait que les négociations sont sérieusement entravées par le dépôt répété d'amendements au projet de constitution. Elle estime qu'un élargissement qui ne serait pas lié à la constitution entraînera un affaiblissement de l'Union européenne.

La délégation danoise affirme que la proposition visant à désigner moins de commissaires qu'il n'y a d'États membres est ressentie comme une atteinte au principe de l'égalité entre les États membres, même si cette réduction va de pair avec un système de rotation fondé sur l'équivalence.

La délégation lituanienne plaide pour le maintien des résultats de la Convention.

La délégation française constate avec satisfaction que chacun souhaite une constitution européenne. L'important est toutefois de savoir quel sera le contenu de cette constitution. L'on ne peut pas effilocher davantage le texte de la Convention. La manœuvre qui consiste à déposer continuellement des amendements est un jeu dangereux. L'essentiel est que l'Union européenne doit être en mesure de prendre des décisions, y compris après l'élargissement. La procédure de vote au sein du Conseil doit le permettre. De plus, la constitution doit être lisible pour les citoyens. Un bon accord

[2] Le texte de la proposition allemande figure en annexe 2.

uit vertegenwoordigers van het EP, de nationale parlementen, de Commissie en de nationale regeringen, mag nu niet tenietgedaan worden door de IGC, waar alleen de nationale regeringen het voor het zeggen hebben. Het door de Conventie behaalde resultaat moet gevrijwaard worden.

Hoewel de Finse delegatie een aantal minpunten in de grondwet betreurt, is ze tevreden over de vooruitgang inzake defensie die onder het Italiaanse voorzitterschap werd bereikt en staat ze positief tegenover het voorstel van het Ierse voorzitterschap om de bevoegdheid van de lidstaten inzake handel in diensten onverlet te laten. Er wordt aangedrongen op de invoering van de besluitvorming met dubbele meerderheid in de Raad; dit mechanisme heeft duidelijkheid en eenvoud als voordeel. Wat betreft de ratificatieprocedure is de delegatie van mening dat het houden van een referendum pas kan worden overwogen nadat het eindresultaat van de IGC-onderhandelingen gekend is.

De Duitse delegatie roept op om haar voorstel van oproep aan de burgers, om deel te nemen aan de verkiezingen voor het Europees Parlement[2], goed te keuren. Inzake de IGC uit de delegatie haar bezorgdheid over het feit dat de onderhandelingen ernstig worden bemoeilijkt doordat steeds opnieuw amendementen op de ontwerpgrondwet worden ingediend. Zij is van mening dat de uitbreiding zonder de grondwet zal resulteren in een zwakkere Europese Unie.

De Deense delegatie stelt dat het voorstel om minder leden van de Commissie aan te duiden dan er lidstaten zijn, wordt aangevoeld als een inbreuk op het principe van de gelijkheid van de lidstaten, zelfs als die vermindering gepaard zou gaan met een rotatiesysteem op basis van gelijkwaardigheid.

De Litouwse delegatie pleit voor het behoud van het Conventieresultaat.

Vanuit de Franse delegatie wordt met genoegen vastgesteld dat iedereen een Europese grondwet wenst. Belangrijker is echter te weten wat de inhoud van die grondwet zal zijn. De tekst van de Conventie mag niet verder ontrafeld worden. Het blijven indienen van amendementen is een gevaarlijk spel. Het voornaamste punt is dat de EU in staat moet zijn om beslissingen te nemen, ook na de uitbreiding. De stemprocedure in de Raad moet dat mogelijk maken. Daarnaast moet de grondwet leesbaar zijn voor de burgers. Er moet een goed akkoord komen in juni en er moet een dynamiek

[2] De tekst van het Duitse voorstel staat in bijlage 2.

devra être trouvé au mois de juin et il faudra intégrer dans la constitution une dynamique qui permette au texte de franchir le cap des ratifications.

La délégation slovène affirme que si l'on adapte le texte de la Convention, la logique de l'ensemble doit cependant être respectée. Quelles sont les propositions de la présidence irlandaise relativement à la double majorité au Conseil ?

Le représentant polonais déclare que son pays a adhéré à l'Union européenne sous l'empire des traités existants. Si l'on veut à présent modifier cette base, il faudra obtenir l'assentiment de la Pologne. Son pays a à cet égard des souhaits et des sensibilités qui lui sont propres, et il faudra aussi en tenir compte.

La délégation grecque est d'avis qu'il ne faut plus discuter aucun nouvel amendement à la constitution. Elle est partisane du système de la double majorité au Conseil. Le résultat final doit être aussi proche que possible du texte de la Convention. La délégation est favorable au scénario dans lequel il y aurait un seul commissaire par État membre. Une politique étrangère et de sécurité commune est nécessaire si l'UE veut jouer un rôle significatif sur la scène internationale. Pour finir, la délégation demande que l'on s'occupe de la question de la reconnaissance du statut particulier des îles.

Un membre de la délégation portugaise souligne qu'il n'est pas souhaitable d'accoucher d'une constitution minimale ; ce qui importe, c'est le résultat, et non pas le calendrier. Pour ce qui est de la lutte contre le terrorisme, il importe également de trouver un équilibre entre les mesures répressives et les droits des citoyens.

4. Réponse de M. Brian Cowen, ministre irlandais des Affaires étrangères

En ce qui concerne la prétendue absence de transparence des travaux de la CIG, le ministre souligne que tous les documents de la présidence peuvent être consultés sur internet.

Le texte de la Convention sert de base aux débats de la CIG. Si ce texte recueillait un consensus de la part de toutes les délégations, la CIG pourrait être clôturée au bout d'une session unique. Comme tel n'est pas le cas, des discussions sont nécessaires pour que l'on puisse dégager un consensus. Il est clair qu'elles prendront un certain temps, mais les délégations souhaitent toutes arriver à un résultat d'ici le prochain Conseil européen de juin.

in de grondwet worden ingebouwd die toelaat dat de tekst de test van de ratificaties kan doorstaan.

De Sloveense delegatie stelt dat als de Conventietekst wordt aangepast, de logica van het geheel moet gerespecteerd blijven. Wat zijn de voorstellen van het Ierse voorzitterschap inzake de dubbele meerderheid in de Raad ?

De Poolse vertegenwoordiger stelt dat zijn land is toegetreden tot de EU op basis van de bestaande verdragen. Als men nu die basis wil veranderen, dan moet dat met instemming van Polen. Het land heeft terzake eigen wensen en gevoeligheden waaraan ook tegemoet moet worden gekomen.

De Griekse delegatie is van mening dat geen nieuwe amendementen op de grondwet mogen worden besproken. Zij is voorstander van het systeem van de dubbele meerderheid in de Raad. Het eindresultaat moet zo dicht mogelijk bij de Conventietekst liggen. Zij is voorstander van een commissaris per lidstaat. Een gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid is noodzakelijk als de EU een internationale rol van betekenis wil spelen. Tot slot wordt aandacht gevraagd voor de erkenning van het speciale statuut van de eilanden.

Een lid van de Portugese delegatie benadrukt dat een minimale grondwet niet wenselijk is; het resultaat is belangrijk, niet de timing. Wat betreft de strijd tegen het terrorisme is het eveneens van belang dat er een evenwicht in acht wordt genomen tussen repressieve maatregelen en de rechten van de burgers.

4. Repliek van de heer Brian Cowen, Minister van Buitenlandse Zaken van Ierland

Wat betreft het vermeende gebrek aan transparantie van de werkzaamheden van de IGC benadrukt de minister dat alle documenten die uitgaan van het voorzitterschap op het internet kunnen worden geraadpleegd.

De Conventietekst is de basis voor de debatten in de IGC. Mocht die tekst kunnen rekenen op een consensus van alle delegaties, zou de IGC na één vergadering kunnen worden afgesloten. Dit is echter niet het geval. Daarom zijn gesprekken nodig om die consensus te vinden. Het is duidelijk dat dit enige tijd in beslag neemt, maar alle delegaties wensen tot een resultaat te komen op de volgende Europese Raad van juni.

L'Union européenne fonctionne non pas sur la base de l'exclusion, mais dans les limites du cadre qui a été fixé par les États membres. Nous devons dès lors relever les nouveaux défis ensemble et dans la cohérence.

En ce qui concerne la prise de décision à la double majorité au sein du Conseil, il y a lieu de tenir compte des susceptibilités qui existent dans tous les États membres. Cela signifie également que les États membres qui le souhaitent doivent être autorisés à progresser plus rapidement que les autres grâce à une collaboration plus étroite. La solution finale doit toutefois assurer un équilibre global dans lequel tous les États membres peuvent se retrouver.

Le ministre conclut en demandant que l'on fasse confiance aux méthodes éprouvées qui ont toujours permis de trouver à l'intérieur de l'UE des solutions garantes de paix, de sécurité et de prospérité pour tous.

B. Examen des affaires communautaires conformément au Protocole sur le rôle des Parlements nationaux dans l'Union européenne, annexé au Traité d'Amsterdam[3]

La présidence irlandaise, par la voix de M. G. Mitchell, Président de la commission parlementaire chargée des affaires européennes, a proposé un aperçu des travaux du secrétariat de la COSAC, qui est entré en fonction en janvier 2004.

Il a ensuite commenté le Rapport que le secrétariat de la COSAC est tenu de rédiger tous les six mois (conformément à la décision prise par la COSAC de Rome en novembre 2003), au sujet de l'évolution des procédures et pratiques relatives au contrôle parlementaire du processus décisionnel européen.

L'objectif du rapport est de contribuer à améliorer la connaissance des pratiques des parlements nationaux. L'étude des meilleures pratiques pourrait ainsi influencer considérablement le processus décisionnel européen. Le rapport intégral peut être consulté sur le site de la COSAC (www.cosac.org).

Les porte-parole des nouveaux États membres (notamment la Hongrie, la Slovénie, la Lituanie, la Pologne et la République tchèque) ont ensuite commenté leur propre procédure de contrôle des décisions européennes.

[3] La contribution du Parlement belge au premier rapport de la COSAC sur l'évolution du contrôle parlementaire en matière d'affaires européennes est jointe en annexe 3.

De Europese Unie werkt niet op basis van uitsluiting, maar binnen het kader dat door de lidstaten werd gecreëerd. We moeten dan ook samen de nieuwe uitdagingen op een coherente wijze aanpakken.

Wat betreft de besluitvorming met dubbele meerderheid in de Raad, moet rekening worden gehouden met de gevoeligheden van alle lidstaten. Dat wil ook zeggen dat die lidstaten die sneller willen vooruitgaan – via de nauwere samenwerking – dat ook moeten kunnen. De uiteindelijke oplossing moet echter een globaal evenwicht vormen waar alle lidstaten zich in kunnen vinden.

De minister besluit met een oproep tot vertrouwen in de beproefde methodes om binnen de EU tot een oplossing te komen die ook in de toekomst voor allen tot vrede, veiligheid en welvaart zal leiden.

B. Onderzoek van EU-aangelegenheden overeenkomstig het protocol over de rol van de nationale parlementen in de EU, gehecht aan het Verdrag van Amsterdam[3]

Het Ierse Voorzitterschap, bij monde van G. Mitchell, Voorzitter van de parlementaire commissie voor Europese aangelegenheden, heeft een overzicht gegeven van de werkzaamheden van het COSAC-secretariaat dat sinds januari 2004 in functie is getreden.

Vervolgens heeft hij het Verslag toegelicht dat het COSAC-secretariaat, om de zes maand dient op te stellen (en dit overeenkomstig de beslissing van de COSAC van Rome, november 2003), over de ontwikkelingen inzake de procedures en praktijken m.b.t. het parlementair onderzoek van de Europese besluitvorming.

De bedoeling van het rapport is bij te dragen tot een betere kennis van de praktijken in de nationale parlementen zodat zij via studie van de «*best practices*» een grotere invloed kunnen uitoefenen op de Europese besluitvorming. Voor het volledige verslag zij verwezen naar de COSAC-site (www.cosac.org).

Vervolgens hebben de woordvoerders van de nieuwe lidstaten (o.m. Hongarije, Slovenië, Litouwen, Polen, Tsjechië) de procedure toegelicht volgens dewelke zij de Europese besluitvorming controleren.

[3] De bijdrage van het Belgische Parlement tot het eerste COSAC-verslag over de evolutie van de parlementaire controle inzake Europese aangelegenheden is bijgevoegd in bijlage 3.

Ces exposés font ressortir une constante qui mérite d'être soulignée : la plupart des nouveaux États membres se sont essentiellement inspirés du modèle danois de contrôle, bien qu'il ne s'agisse pas, en l'espèce, d'un mandat impératif.

Généralement, le caractère contraignant de la concertation avec le gouvernement est essentiellement politique : le gouvernement est prié de justifier, *a posteriori*, la position qu'il a adoptée au sein du Conseil.

Dans ce domaine, la Pologne fait exception et aurait également instauré un mécanisme de consultation obligatoire prévoyant un mandat impératif.

La République tchèque (Chambre des députés) a opté, elle aussi, pour une variante contraignante de la procédure de contrôle, dans la mesure où la commission parlementaire soumet ses points de vue à l'assemblée plénière, lui conférant ainsi une autorité politique élevée, dont le gouvernement est forcé de tenir compte.

Un membre finlandais conclut que les procédures de contrôle des nouveaux États membres sont plus évoluées que celles des autres États membres.

Les délégations des anciens États membres sont également de plus en plus favorables à la mise en œuvre de procédures de contrôle systématiques, fondées sur une étude des meilleures pratiques.

*
* *

Les États membres plus anciens ont profité de l'occasion pour faire un premier pas vers l'opérationnalisation du contrôle de subsidiarité par les parlements nationaux, comme le prévoit le projet de Constitution.

Différentes délégations parlementaires nationales (entre autres l'Italie, le Danemark, la Suède, le Portugal, la Belgique,…)considèrent la COSAC comme un moment de concertation collective en ce qui concerne le contrôle de subsidiarité.

D'autres parlementaires considèrent le contrôle de subsidiarité davantage comme une question parlementaire interne, à laquelle doivent être associées différentes commissions (Allemagne). Les Pays-Bas ont mis sur pied une nouvelle commission dans la perspective de la procédure de subsidiarité et ont également organisé, par l'entremise du CERDP, une enquête sur

Hierbij is er een opvallende constante: de meeste nieuwe lidstaten hebben zich vooral laten inspireren door het Deense scrutiny-model, hoewel het hier niet gaat om een bindend mandaat.

Doorgaans is er een overleg met de regering dat vooral politiek bindend is: achteraf wordt verantwoording gevraagd aan de regering van de ingenomen positie in de Raad.

Polen vormt hierop een uitzondering en zou ook een «verplicht raadplegings-mechanisme met dwingend mandaat» hebben ingevoerd.

Ook in Tsjechië (*Chamber of deputies*) is geopteerd voor een sterke variant van de scrutiny procedure, in die zin dat de parlementaire commissie haar standpunten voorlegt aan de plenaire vergadering, zodat deze een hoog politiek gezag hebben waarmee de regering wel rekening moet houden.

Een Fins lid besluit dat de «*scrutinyprocedures*» in de nieuwe lidstaten beter zijn ontwikkeld dan in de andere lidstaten.

Ook de delegaties van de oudere lidstaten zijn meer en meer gewonnen voor de ontwikkeling van systematische scrutiny-procedures op basis van een studie inzake de «*best practices*».

*
* *

De oudere lidstaten namen de gelegenheid te baat om een eerste aanzet te geven tot de operationalisering van de subsidiariteitstoets door de nationale parlementen, zoals voorzien in het Ontwerp van Europese Grondwet.

Door verschillende nationale parlementsdelegaties wordt de COSAC gezien als een collectief overlegmoment m.b.t. de subsidiariteitscontrole (o.m. Italië; Denemarken; Zweden; Portugal; België; …).

Andere parlementen zien de subsidiariteitstoets meer als een interne parlementaire aangelegenheid, waarbij verschillende commissies moeten worden betrokken (Duitsland). Nederland heeft een nieuwe commissie opgericht met het oog op de subsidiariteitsprocedure en heeft tevens een enquête georganiseerd via CERDP, over operationalisering van de subsidiariteitsprocedure.

l'opérationnalisation de la procédure de subsidiarité. Les résultats de cette enquête seront présentés lors de la COSAC de La Haye (novembre 2004).

La majorité des délégations est cependant convaincue que la procédure de subsidiarité renforce le rôle des parlements nationaux et ouvre de nouvelles perspectives parlementaires.

Le Folketing a déjà élaboré une proposition de procédure en ce domaine (voir annexe 4) et propose de mettre sur pied un Groupe de travail au sein de la COSAC.

Plusieurs délégations évoquent la nécessité de construire un réseau de subsidiarité, ce qui s'avérerait d'ailleurs également utile pour assurer le suivi du processus de Lisbonne (stratégie pour l'emploi).

Pour le chef de la délégation italienne, le Programme de travail de l'Union européenne est essentiel pour le contrôle de subsidiarité. Le document doit dès lors être examiné dans le cadre de la COSAC.

Le porte-parole du Parlement européen (Mendes de Vigo) a, par contre, indiqué sans équivoque que le contrôle de subsidiarité est un droit individuel des parlements nationaux. Une approche collective ne se justifie pas.

Il n'y a pas de format collectif qui fonctionnerait pour tous les parlements. Chaque parlement a ses propres traditions et système.

Le contrôle de subsidiarité ne peut, par conséquent, être organisé collectivement.

C. L'agenda de Lisbonne : la compétitivité européenne dans un monde globalisé

1. Introduction de la présidence

La présidence propose un rapport sur l'agenda de Lisbonne, partant de l'idée que l'UE est confrontée à deux défis socio-économiques :
– le défaut de compétitivité de l'Union européenne par rapport aux États Unis ;
– le vieillissement de la population européenne.

En vue de relever ces défis européens, le Conseil européen de Lisbonne de mars 2000 a décidé de faire de l'économie de l'Union européenne l'économie de la connaissance la plus concurrentielle et la plus dyna-

De resultaten ervan zullen worden voorgesteld op de COSAC te Den Haag (november 2004).

Het merendeel van de delegaties is er evenwel van overtuigd dat de subsidiariteitsprocedure de rol van de nationale parlementen versterkt en nieuwe parlementaire perspectieven opent.

De Folketing heeft ter zake reeds een voorstel van procedure uitgewerkt (zie bijlage 4) en stelt voor een Werkgroep op te richten in de schoot van de COSAC.

Meerdere delegaties spreken over de noodzaak voor het uitbouwen van een subsidiariteitsnetwerk. Overigens zou dat ook nuttig zijn voor de follow up van het Lissabonproces (werkgelegenheidsstrategie).

Voor de Italiaanse delegatieleider is het Werkprogramma van de Europese Unie essentieel voor de subsidiariteitscontrole. Het document dient dan ook besproken te worden op de COSAC.

De woordvoerder van het Europees Parlement (Mendes de Vigo) heeft daarentegen in niet mis te verstane woorden laten verstaan dat de subsidiariteitstoets een individueel recht is van de nationale parlementen. Een collectieve aanpak is niet verantwoord.

Er is geen collectieve format die voor alle parlementen zou werken. Elk parlement heeft zijn eigen tradities en systeem.

De subsidiariteitscontrole kan derhalve niet collectief georganiseerd worden.

C. De Lissabon-agenda: de Europese concurrentiepositie in een geglobaliseerde wereld

1. Inleiding door het voorzitterschap

Het voorzitterschap stelt een verslag voor over de Lissabon-agenda waarin uitgegaan wordt van twee socio-economische uitdagingen voor de EU:
– de gebrekkige concurrentiepositie van de EU ten opzichte van de Verenigde Staten;
– de vergrijzing van de Europese bevolking.

Om aan deze uitdagingen het hoofd te bieden heeft de Europese Raad van Lissabon van maart 2000 beslist om van de Unie de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie van de wereld te maken die in

mique du monde, une économie capable de croissance durable, faite d'emplois plus nombreux et de meilleure qualité et caractérisée par une plus grande cohésion sociale.

L'agenda de Lisbonne est un large éventail de mesures qui concernent tous les aspects de l'économie européenne et de larges segments de la société. Il sera mis en œuvre grâce à une combinaison de mesures européennes et de mesures nationales, prises en application de la méthode de la coordination ouverte (objectifs fixés d'un commun accord et comparaison des performances).

Hélas, force est de constater que les progrès accomplis ne répondent pas aux espérances. Comment résoudre ce problème ?

1. Il faut renforcer le rôle du Conseil de la concurrence.
2. Il faut réorganiser la Commission européenne en désignant en son sein un vice-président ayant pour mission spécifique de veiller à ce que les buts fixés soient atteints.
3. Il faut dresser d'urgence un aperçu quantitatif des besoins en main-d'œuvre qualifiée.

4. Il faut utiliser les fonds européens de manière plus ciblée pour pouvoir concrétiser l'ordre du jour de Lisbonne, en particulier dans le domaine de l'emploi. Il faut mettre davantage l'accent sur la nécessité d'investir dans la recherche et dans le capital humain.
5. Chaque État membre doit élaborer une stratégie de croissance nationale cohérente.

2. Échange de vues

Toutes les délégations déplorent le retard avec lequel l'agenda de Lisbonne est mis en œuvre et insistent pour que l'on redouble d'efforts afin d'atteindre les objectifs au plus vite.

On se plaint de l'absence au niveau national d'une volonté politique suffisante pour appliquer les décisions qui ont été prises au niveau de l'Union européenne. Les parlements nationaux ont un rôle à jouer en la matière. Ils doivent veiller plus attentivement à ce qu'on exécute effectivement les décisions qui ont été prises ; ils peuvent également encourager le gouvernement de leur pays à les exécuter effectivement.

Il faut développer un nouvel enthousiasme en faveur de la recherche et la technologie. Des investissements supplémentaires dans la recherche, le développement et l'enseignement sont nécessaires. Il y a lieu aussi d'encourager l'entreprenariat.

staat is tot duurzame groei met meer en betere banen en een hechtere sociale samenhang.

De Lissabon-agenda is een uitgebreide beleidsmix die alle aspecten van de Europese economie raakt, evenals grote delen van de samenleving. De uitvoering ervan gebeurt door een mengeling van Europese en nationale maatregelen die gebaseerd zijn op de open-coördinatiemethode (gezamenlijk vastgestelde doelen en benchmarking).

Helaas moet vastgesteld worden dat de behaalde vooruitgang niet aan de verwachtingen voldoet. Hoe kan dit worden verholpen?

1. De rol van de Raad Concurrentievermogen moet worden versterkt.
2. De Europese Commissie moet gereorganiseerd worden door in de volgende Commissie een ondervoorzitter aan te duiden die specifiek bevoegd is om de gestelde doelen te bereiken.
3. Er moet dringend een kwantitatief overzicht opgemaakt worden van de nood aan geschoolde arbeidskrachten.
4. De Europese fondsen moeten meer gericht ingezet worden om de Lissabon-agenda te realiseren, in het bijzonder op het vlak van de werkgelegenheid. Meer nadruk moet gelegd worden op investeringen in onderzoek en menselijk kapitaal.
5. Elke lidstaat moet een coherente nationale groeistrategie uitwerken.

2. Gedachtewisseling.

Alle delegaties betreuren de achterstand in de implementatie van de Lissabon-agenda en dringen aan op hernieuwde inspanningen om alsnog zo snel mogelijk de doelstellingen te bereiken.

Het gebrek aan politieke wil op nationaal vlak om de op EU-niveau genomen beslissingen uit te voeren wordt aangeklaagd. Hier is een rol weggelegd voor de nationale parlementen. Zij moeten er nauwer op toezien dat de genomen beslissingen ook daadwerkelijk worden uitgevoerd; zij kunnen hun nationale regering daartoe ook aanmoedigen.

Een nieuw enthousiasme voor onderzoek en technologie is nodig. Bijkomende investeringen in onderzoek en ontwikkeling en in onderwijs zijn vereist. Ook moet het ondernemerschap gestimuleerd worden.

La délégation du Parlement européen estime qu'il faut se garder de mettre trop l'accent sur la question de la compétitivité des entreprises. Une politique de l'emploi et une politique sociale sont également nécessaires.

La délégation française est préoccupée par la multiplication des délocalisations d'entreprises et la fuite des capitaux et des cerveaux. Pour lutter contre ces maux, il faut développer une stratégie axée sur la mise en place d'un gouvernement économique européen, sur l'optimalisation de la politique scientifique et sur le soutien de la politique de développement.

La délégation britannique estime qu'il est nécessaire de poursuivre le développement du secteur des services et de réfléchir à une politique relative au marché extérieur après avoir réfléchi au marché interne.

La délégation lituanienne constate que l'économie des États-Unis est plus homogène que celle de l'UE, au sein de laquelle le niveau de développement économique varie très fort d'un État membre à l'autre. C'est pourquoi le niveau européen est particulièrement approprié pour développer une action coordinatrice et stimulatrice. La diversité européenne rend nécessaire le maintien provisoire des divers régimes fiscaux des États membres et contraint les retardataires à adopter une politique de stimulation de l'économie et des activités de recherche et de développement.

La délégation polonaise déclare que, comme la situation socio-économique n'est pas la même dans les nouveaux États membres et dans les anciens, il y a lieu de prendre des mesures différentes pour ces deux groupes d'États membres. L'allocation des moyens financiers doit aussi être adaptée à cette situation.

La délégation grecque plaide pour un nouveau modèle socio-économique dépassant celui dont il est question dans le cadre de l'agenda économique et social classique. Seule une «économie solidaire» permettra de relever les défis colossaux que nous pose la mondialisation.

La délégation suédoise déplore l'on ne tienne pas compte de la dimension de genre et estime qu'une politique d'égalité des chances est indispensable. Elle considère en outre que le protectionnisme constitue un problème majeur, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'Union.

La délégation autrichienne déclare que l'innovation sociale est aussi importante que l'innovation technologique. Elles estime aussi que l'économie européenne

De delegatie van het Europees Parlement waarschuwt voor te veel nadruk op concurrentiekracht van de ondernemingen. Er is eveneens nood aan een werkgelegenheids- en sociaal beleid.

De Franse delegatie is bezorgd om de toenemende delocalisatie van bedrijven, kapitaalvlucht en braindrain. Om dat tegen te gaan is een strategie nodig die bestaat uit het instellen van een Europees economisch bestuur, het optimaliseren van het wetenschappelijk beleid en het ondersteunen van het ontwikkelingsbeleid.

De Britse delegatie acht het noodzakelijk dat de dienstensector verder ontwikkeld wordt en dat na de interne markt aandacht geschonken wordt aan een beleid voor de externe markt.

De Litouwse delegatie stelt vast dat de economie van de Verenigde Staten homogener is dan die van de EU, waar het niveau van economische ontwikkeling tussen de lidstaten erg verschilt. Het Europees niveau is daarom heel geschikt om coördinerend en stimulerend op te treden. De Europese diversiteit maakt het noodzakelijk dat de verschillende fiscale regimes van de lidstaten voorlopig behouden blijven en dat bij de achterblijvers een beleid van stimulering ten opzichte van de economie en de onderzoeks- en ontwikkelingsactiviteiten wordt uitgestippeld.

De Poolse delegatie stelt dat aangezien de socio-economische toestand in de nieuwe en de oude lidstaten verschillend is, ook verschillende maatregelen nodig zijn voor beide groepen van lidstaten. Ook de allocatie van de middelen moet daarop inspelen.

De Griekse delegatie bepleit een nieuw sociaal-economisch model dat de klassieke economische en sociale agenda overstijgt. Slechts een «solidaire economie» zal de enorme uitdagingen die de globalisering ons stelt, kunnen aangaan.

De Zweedse delegatie betreurt het ontbreken van de genderdimensie en stelt dat een gelijke-kansenbeleid onontbeerlijk is. Daarnaast ziet ze protectionisme, zowel binnen als buiten de Unie, als een groot probleem.

De Oostenrijkse delegatie stelt dat sociale innovatie even belangrijk is als technologische innovatie. De Europese economie is ook teveel op zichzelf gericht; meer

est trop axée sur elle-même; il faudrait accorder plus d'attention au marché mondial. L'évolution démographique mérite également plus d'attention.

La délégation portugaise tient à mettre davantage l'accent sur la question de l'amélioration de l'environnement et sur celle de l'environnement professionnel. Il est inconcevable que la productivité soit la norme unique. Il faut pouvoir disposer de nouveaux indicateurs (sécurité de l'environnement, production durable), de manière que l'on puisse se préoccuper outre de la croissance économique et de la compétitivité, de la dimension sociale et de l'environnement.

La délégation turque déclare que la structure démographique est plus favorable en Turquie qu'au sein de l'UE (36 % de la population y est âgée de moins de 15 ans, contre 18 % au sein de l'UE). Par ailleurs, on enregistre une augmentation des investissements et le développement d'une stratégie d'innovation. La Turquie peut dès lors être une source de croissance et d'innovation pour l'UE.

D. La mise en œuvre du budget de l'UE : examen parlementaire et rôle de la Cour des comptes européenne

Dans le cadre de la présidence irlandaise, la Commission des Affaires européennes a constitué un groupe de travail afin d'étudier le rôle de la Cour des comptes européenne, notamment dans la perspective de l'élargissement. Ce groupe était composé de 5 experts universitaires et en audit, sous la direction du Professeur Barker de l'Université de Dublin (voir rapport en annexe 5).

Dans son exposé introductif, le Professeur Barker a décrit l'environnement (qui requiert de hautes compétences en matière de gestion financière) dans lequel la Cour des comptes européenne doit travailler:

– une gestion des finances publiques à l'échelon mondial est nécessaire ;
– des problèmes se posent actuellement en ce qui concerne les comptes de l'Union européenne;
– à partir de 2005, les normes internationales fixées par la Commission européenne sont d'application;
– on assiste à une internationalisation des normes de contrôle financier;
– du fait du récent élargissement, la Cour des comptes est composée de 25 membres.

Mme Theato, membre du Parlement européen, fait observer que le contrôle parlementaire de l'exécution

aandacht is nodig voor de wereldmarkt. Ook de demografische evolutie verdient meer aandacht.

De Portugese delegatie wenst meer nadruk te leggen op de verbetering van het milieu en de arbeidssituatie. Productiviteit kan niet de enige norm zijn. Er is nood aan nieuwe indicatoren (milieuveiligheid, duurzame productie) zodat naast economische groei en concurrentiekracht ook rekening wordt gehouden met de sociale en milieudimensie.

De Turkse delegatie deelt mee dat de bevolkingsstructuur in Turkije gunstiger is dan deze van de EU (36 % van de bevolking is jonger dan 15 jaar, tegenover 18 % in de EU). Daarnaast nemen de investeringen toe en is er werk gemaakt van een innovatiestrategie. Turkije kan aldus een bron van groei en innovatie zijn voor de EU.

D. De uitvoering van de EU-begroting: parlementaire controle en de rol van de Europese Rekenkamer

In het kader van het Ierse Voorzitterschap heeft de Commissie voor Europese aangelegenheden een adviesgroep samengesteld om de rol van de Europese Rekenkamer te bestuderen, mede in het perspectief van de uitbreiding. Deze groep bestond uit een 5-tal universitaire en audit-experten, o.l.v. Professor Barker van de Universiteit van Dublin (zie rapport in bijlage 5).

In haar inleiding heeft Professor Barker de omgeving (die hoge financiële managementeisen stelt) geschetst waarbinnen de Europese Rekenkamer moet werken:

– er is een wereldwijd management van de openbare financiën nodig;
– thans stellen zich problemen met de rekeningen van de EU;
– vanaf 2005 worden de internationale normen, opgesteld door de Europese Commissie, van toepassing;
– er is een internationalisering van de financiële controlenormen;
– door de recente uitbreiding heeft men te doen met een Rekenkamer van 25 leden.

Mevrouw Theato, lid van het Europees Parlement, wijst erop dat de parlementaire controle op de uitvoe-

du budget de l'Union européenne doit viser à contrôler l'affectation du budget et à vérifier si les objectifs ont été atteints.

Il arrive en effet que des problèmes se posent (cf. la récente affaire Eurostat).

Les procédures de contrôle doivent être améliorées afin de pouvoir réduire les irrégularités.

Le but du contrôle budgétaire est donc de donner décharge. Il s'agit d'une tâche essentiellement politique.

La Cour des comptes européennes fournit au Parlement européen les informations nécessaires pour donner cette décharge.

La Cour des comptes européenne se réorganise actuellement en fonction des 25 États membres. Le problème est que la continuité de ses activités est perturbée par le renouvellement de ses membres tous les six ans.

Dans le projet de Consitution européenne, la Cour des comptes européenne n'est plus un organe indépendant.

Bien que M. D. Martin (Parlement européen) propose de constituer un réseau parlements nationaux – Parlement européen en vue du contrôle budgétaire, Mme Theato propose que les représentants des PN (parlements nationaux) participent à la commission du Budget du Parlement européen.

Le porte-parole italien souligne que les propositions du groupe consultatif irlandais rompraient l'équilibre institutionnel. Il convient d'associer les parlements nationaux à la procédure budgétaire. La collaboration entre le Parlement européen et les parlements nationaux est nécessaire pour élaborer le budget et lutter contre la fraude.

Un représentant finlandais souligne qu'il est possible de rationaliser le fonctionnement de la Cour des comptes européenne en instituant des cours des comptes internes. Des contrôles doivent être effectués tant au niveau européen qu'au niveau national. La Cour des comptes européenne doit surtout procéder à une évaluation des objectifs.

ring van de EU-begroting moet bestaan in het nagaan hoe de begroting werd aangewend en of de doelstellingen werden bereikt.

Er doen zich inderdaad soms problemen voor (vb: de recente Eurostat-affaire).

De controleprocedures moeten verbeterd worden zodat de onregelmatigheden kunnen verminderd worden.

Doel van de begrotingscontrole is dus een «kwijting» (décharge) te geven. Dit is een wezenlijk politieke taak.

De Europese Rekenkamer levert aan het Europees Parlement de informatie om deze kwijting te geven.

De Europese Rekenkamer herstructureert zich nu in functie van de 25 lidstaten. Probleem is dat de continuïteit van de Europese Rekenkamer wordt verstoord door een 6-jarige wissel.

In het ontwerp Europese Grondwet is de Europese Rekenkamer niet langer een onafhankelijke instelling.

Hoewel D. Martin (Europees Parlement) voorstelt een netwerk van nationale parlementen – Europees Parlement te vormen met het oog op de begrotingscontrole, stelt mevrouw Theato voor dat NP (Nationale parlementen)-vertegenwoordigers zouden participeren in de begrotingscommissie van het Europees Parlement.

De Italiaanse woordvoerder wijst erop dat de voorstellen van de Ierse adviesgroep, het institutioneel evenwicht zouden verstoren. De nationale parlementen moeten bij de begrotingsprocedure worden betrokken. Samenwerking tussen het Europees Parlement en de nationale parlementen is nodig om de begroting op te stellen en fraude te bestrijden.

Een Fins vertegenwoordiger wijst erop dat de werking van de Europese Rekenkamer kan gerationaliseerd worden door de instelling van interne rekenkamers. Controles moeten zowel op Europees als op nationaal niveau worden uitgevoerd. De Europese Rekenkamer moet vooral een doelstellingen-evaluatie uitvoeren.

Le porte-parole chypriote fait observer que le Parlement européen est l'organe idoine pour contrôler l'emploi des moyens de l'Union européenne, dès lors qu'il représente les citoyens.

À l'instar de la collaboration entre la Cour des comptes européenne et les cours des comptes nationales, il convient également de prévoir une collaboration entre le Parlement européen et les parlements nationaux pour le contrôle budgétaire. Les cours des comptes respectives peuvent apporter leur aide à cet égard. Au demeurant, les Pays-Bas partagent cet avis.

La Lituanie propose d'organiser la coordination entre les parlements nationaux par le biais de l'IPEX (*Interparliamentary EU information exchange*)

Lord Grenfell (Royaume-Uni) rappelle qu'il y a quelques années, la Chambre des Lords a fait une évaluation de la Cour des comptes européenne.

À cette occasion, elle a constaté que la procédure de décharge était trop longue, de sorte que les faits étaient trop éloignés dans le temps et que le parlement y était étranger.

Quatre-vingts pour cent des moyens relèvent de la gestion des États membres. C'est la raison pour laquelle le Conseil doit également tenir compte davantage du rapport de la Cour des comptes européenne.

Naturellement, la Commission européenne est, elle aussi, responsable de la gestion financière.

Certaines délégations plaident pour un changement de nom de la Cour des comptes européenne (par exemple, Agence européenne des comptes).

En Pologne, le rapport du groupe consultatif a fait l'objet d'un débat au sein de la commission de l'Europe du parlement. Sous sa forme actuelle, la Cour des comptes européenne est effectivement inefficace. Il y a lieu de réduire le nombre de représentants des États membres au sein de la Cour des comptes européenne.

C'est la raison pour laquelle le modèle 6 a été retenu (voir rapport du groupe consultatif).

La Cour des comptes serait composée de 5 auditeurs généraux, sélectionnés sur la base de leurs compétences.

Les parlements nationaux pourraient, à leur tour, désigner 25 réviseurs, alors que le Parlement européen désignerait le président de la Cour des comptes européenne.

De Cypriotische woordvoerder stelt dat het Europees Parlement het geschikt orgaan is om de aanwending van de middelen van de Europese Unie te controleren, aangezien het de burgers vertegenwoordigt.

Analoog aan de samenwerking tussen de Europese Rekenkamer en de nationale rekenkamers moet er ook een Europees Parlement - nationale parlementen samenwerking tot stand komen met het oog op de begrotingscontrole. De respectievelijke rekenkamers kunnen hierbij ondersteunend werken. Een standpunt dat overigens gedeeld wordt door Nederland.

Litouwen suggereert de coördinatie tussen de nationale parlementen via IPEX (Interparliamentary EU information exchange)

Lord Grenfell (UK) herinnert eraan dat het House of Lords enige jaren geleden, de Europese Rekenkamer heeft geëvalueerd.

Vaststelling daarbij was dat de kwijtingsprocedure te lang duurde, zodat de feiten te ver in de tijd lagen en het parlement ervan vervreemd was.

80 % van de middelen vallen onder het beheer van de lidstaten. Daarom moet de Raad ook meer rekening houden met het verslag van de Europese Rekenkamer.

Uiteraard heeft de Europese Commissie ook haar verantwoordelijkheid voor het financieel beheer.

Sommige delegaties pleiten voor een naamsverandering van de Europese Rekenkamer (o.m. Europees Rekenagentschap).

In Polen is het rapport van de adviesgroep, voorwerp geweest van een debat in de Europacommissie van het parlement. De huidige Europese Rekenkamer is inderdaad inefficiënt. Het aantal vertegenwoordigers van de lidstaten in de Europese Rekenkamer moet gereduceerd worden.

Daarom wordt geopteerd voor model 6 (zie rapport adviesgroep).

De Rekenkamer wordt gevormd door 5 auditeurs-generaal die geselecteerd worden op basis van hun competenties.

De nationale parlementen zouden op hun beurt 25 revisoren kunnen aanduiden, terwijl het Europees Parlement de Voorzitter van de Europese Rekenkamer aanduidt.

La Suède envisage elle-même une réforme de sa cour des comptes nationale. Cette réforme sera opérée dans la perspective de la réforme de la Cour des comptes européenne.

Le Portugal opte pour un modèle à orientation plus technique (*cf.* modèles 4 et 6).

La Cour des comptes européenne doit pouvoir travailler de façon indépendante, sans la moindre pression nationale.

Les structures nationales doivent être harmonisées pour permettre une « bonne gestion » et une « efficacité politique ».

E. Le rôle des assemblées législatives régionales dans la COSAC [4, 5]

Pour préparer ce débat, la présidence a fait parvenir un questionnaire à tous les parlements nationaux. Il ressort des résultats de celui-ci qu'il n'y a pas de consensus concernant la question. La présidence propose que le groupe de travail des présidents de délégation se réunisse une nouvelle fois sous la présidence néerlandaise pour continuer à chercher une solution qui soit acceptable pour toutes les délégations.

La délégation finlandaise se dit favorable à l'intégration de représentants des assemblées législatives régionales dans les délégations nationales.

M. Herman De Croo, président de la Chambre des représentants, demande que la présidence insiste auprès des parlements nationaux qui ne l'auraient pas encore fait pour qu'ils répondent aussi vite que possible au questionnaire. Pour ce qui est du fond de la question, le président renvoie à l'amendement qu'il a déposé précédemment et qui vise, par une reformulation plus flexible du règlement de la COSAC, à permettre à chaque parlement national de décider lui-même quelle sera la composition de sa délégation à la COSAC (à laquelle elle enverra éventuellement des parlementaires régionaux).

La délégation italienne estime qu'il doit être possible qu'un parlement national intègre dans sa délégation un représentant d'un parlement régional. Il ne faut toutefois pas sous-estimer le problème.

Zweden is zelf aan een herziening toe van de nationale rekenkamer. De hervorming hier zal mede gebeuren in het perspectief van de hervorming van de Europese Rekenkamer.

Portugal opteert voor een meer technisch georiënteerd model (cfr. model 4 en 6).

De Europese Rekenkamer moet onafhankelijk kunnen werken, los van enige nationale druk.

De nationale structuren moeten geharmoniseerd worden om «goed bestuur» en «beleidsdoelmatigheid» mogelijk te maken.

E. De rol van de regionale wetgevende assemblees in COSAC [4, 5]

Het voorzitterschap heeft ter voorbereiding van dit debat een vragenlijst aan alle nationale parlementen bezorgd. Uit de resultaten van deze rondvraag blijkt dat er geen consensus is over deze problematiek. Het voorzitterschap stelt voor dat de werkgroep van delegatievoorzitters terug samenkomt onder het Nederlands voorzitterschap om verder te zoeken naar een voor alle delegaties aanvaardbare oplossing.

De Finse delegatie verklaart voorstander te zijn van de opname van vertegenwoordigers van regionale wetgevende parlementen in de nationale delegaties.

De heer De Croo, voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers, vraagt dat het voorzitterschap zou aandringen bij de nationale parlementen die nog niet op de vragenlijst hebben geantwoord om dit zo snel mogelijk te doen. Wat de problematiek zelf betreft, verwijst de voorzitter naar zijn eerder ingediende amendement dat, via een soepele herformulering van het COSAC-reglement, elk nationaal parlement de mogelijkheid geeft om zelf te beslissen hoe het zijn COSAC-delegatie samenstelt (eventueel met regionale parlementsleden).

De Italiaanse delegatie is van mening dat het moet mogelijk zijn dat een nationaal parlement een vertegenwoordiger van een regionaal parlement opneemt in zijn delegatie. Toch wordt gewaarschuwd dat de problematiek niet mag onderschat worden.

[4] Une note du secrétariat de la COSAC qui contient un aperçu des positions des parlements nationaux en la matière est reprise en annexe 6.

[5] Voir aussi le compte rendu de la réunion préparatoire des présidents des commissions des affaires européennes des parlements de l'UE en annexe 7.

[4] Een nota van het COSAC-secretariaat met een overzicht van de standpunten van de nationale parlementen inzake dit onderwerp is opgenomen in bijlage 6.

[5] Zie ook in bijlage 7 het verslag van de voorbereidende vergadering van de voorzitters van de commissies voor Europese aangelegenheden van de parlementen van de EU.

À la lumière des résultats du questionnaire, la délégation néerlandaise constate que la proposition visant à modifier le règlement de la COSAC sur ce point n'est guère soutenue. Elle souligne également que la COSAC est un forum explicitement prévu pour les parlements nationaux.

La délégation française partage ce point de vue. D'ailleurs, les parlements régionaux sont déjà représentés au niveau de l'Union européenne par l'intermédiaire du Comité des régions. L'intervenant souligne en outre que dans bon nombre de parlements nationaux bicaméraux, une des deux assemblées représente spécifiquement les régions au niveau national.

La délégation portugaise signale que deux régions portugaises ont récemment obtenu un surcroît de compétences. Cette décentralisation semble porter ses fruits. La délégation estime dès lors que l'intégration de représentants de parlements régionaux dans la COSAC par le biais du statut d'observateur, pourrait être une bonne chose.

Aux yeux de la délégation slovène, le problème n'est pas pertinent étant donné que le Sénat slovène compte notamment dans ses rangs des représentants des régions

Partant de la constatation qu'il existe actuellement quelque 400 régions dans l'UE, la délégation du Royaume-Uni estime que le fait d'associer ces régions aux travaux de la COSAC affaiblirait considérablement cette dernière. Elle souligne par ailleurs que la COSAC est un lieu de rencontre pour les parlements nationaux. Il appartient aux États membres eux-mêmes de régler le problème de la représentation des régions. La délégation ne peut dès lors pas marquer son accord sur la modification qu'il est proposé d'apporter au règlement.

M. Lionel Vandenberghe, sénateur, souligne la nécessité absolue d'associer aux travaux de la COSAC les régions qui ont le pouvoir de légiférer. Nombreuses sont les décisions de l'Union qui relèvent de la compétence des régions. En Belgique, par exemple, l'enseignement et la culture relèvent de la compétence exclusive des entités fédérés tandis que d'autres matières telles que la politique économique, l'environnement,... sont des compétences partagées. Les régions doivent, elles aussi, transposer les directives européennes dans leur propre législation. L'Europe a donc besoin des régions qui ont le pouvoir de légiférer. Il ne s'agit ici que d'un nombre restreint de régions, et pas des 400 régions, suggérées par le collègue britannique. Il est donc logique, voire nécessaire, d'associer les parlements régionaux aux travaux de la COSAC.

In het licht van de resultaten van de vragenlijst, stelt de Nederlandse delegatie vast dat er slechts zwakke steun aanwezig is om het COSAC-reglement op dit punt te wijzigen. Ze benadrukt verder dat COSAC expliciet een forum is voor nationale parlementen.

De Franse delegatie steunt deze laatste zienswijze. De regionale parlementen zijn trouwens reeds via het Comité van de Regio's op het niveau van de Europese Unie vertegenwoordigd. Daarnaast wijst de spreker erop dat in vele bicamerale nationale parlementen een van beide assemblees specifiek de regio's vertegenwoordigt op het nationale niveau.

Vanuit de Portugese delegatie wordt meegedeeld dat recent twee Portugese regio's meer bevoegdheden hebben gekregen. Deze decentralisatie blijkt succesvol te zijn. De delegatie is dan ook van mening dat de opname van vertegenwoordigers van regionale parlementen in COSAC, via het statuut van waarnemer, een goede zaak zou zijn.

De Sloveense delegatie stelt dat aangezien de Sloveense Senaat onder meer vertegenwoordigers van regio's in zijn rangen telt, de problematiek niet relevant is.

Uitgaande van de vaststelling dat er momenteel zo'n 400 regio's in de EU bestaan, stelt de Britse delegatie dat het betrekken van die regio's bij de werkzaamheden van COSAC, deze laatste sterk zou verzwakken. Zij benadrukt verder dat COSAC een ontmoetingsplaats is voor de nationale parlementen. Het is aan de lidstaten zelf om het probleem van de vertegenwoordiging van regio's te regelen. De delegatie kan dan ook niet akkoord gaan met de voorgestelde reglementswijziging.

De heer Lionel Vandenberghe, senator, wijst op de absolute noodzaak om de regio's met wetgevende bevoegdheden te betrekken bij de werkzaamheden van COSAC. Een groot aantal van de beslissingen van de Unie behoort tot de bevoegdheden van de regio's. In België bijvoorbeeld zijn de regio's exclusief bevoegd voor onderwijs en cultuur; op andere domeinen is er een gedeelde bevoegdheid, bvb. voor het economisch beleid, voor het milieu... Ook de regio's moeten de Europese richtlijnen omzetten in een eigen wetgeving. Europa heeft dus de regio's met wetgevende bevoegdheden nodig. Het gaat hier maar over een beperkt aantal regio's en niet over 400 zoals de collega van het Verenigd Koninkrijk suggereerde. Het is dus logisch en zelfs noodzakelijk de regionale parlementen te betrekken bij de werkzaamheden van COSAC.

En conclusion du débat, la proposition de la présidence de renvoyer ce problème devant un groupe de travail, est adoptée.

F. Le régime linguistique de la COSAC [6, 7]

Lors de la réunion préparatoire du groupe de travail de la COSAC, qui a eu lieu le 19 février 2004, le représentant néerlandais a abordé la question du régime linguistique de la COSAC. L'élargissement de l'Union européenne portera en effet de onze à vingt le nombre de langues officielles de l'Union, ce qui aura une forte incidence tant pratique que financière. L'intervenant a proposé d'imaginer pour la COSAC un nouveau régime linguistique en vertu duquel on n'utiliserait plus toutes les langues officielles de l'Union durant la Conférence proprement dite. Bien que plusieurs membres du groupe de travail soient sensibles à ces arguments, de nombreux représentants ont souligné le caractère hautement symbolique de cette question. Le groupe de travail a convenu que la présidence donnerait sur base d'un questionnaire adressé à l'ensemble des parlements, un aperçu de leurs points de vue respectifs.

À en juger par les réponses au questionnaire, il n'y a pas d'unanimité pour modifier le régime linguistique actuel. La moitié des parlements qui ont répondu sont pour le maintien du régime actuel. Les parlements favorables à une adaptation du régime linguistique ne sont cependant pas d'accord sur les langues à utiliser. Plusieurs d'entre eux proposent de limiter le nombre de langues utilisées (ce nombre varie de 2 à 5 langues), alors que d'autres prônent de permettre à chaque parlementaire de s'exprimer dans sa langue, mais de n'assurer l'interprétation que dans 2 langues.

Vu l'absence de consensus sur ce point, la présidence propose de renvoyer cette question au groupe de travail. Le président signale aussi pour information que la prochaine conférence des présidents des parlements de l'Union européenne, qui se tiendra les 2 et 3 juillet prochains à La Haye, se penchera également sur cette question.

Tot slot van het debat wordt het voorstel van het voorzitterschap om de problematiek terug naar de werkgroep te verwijzen, aangenomen.

F. Het taalstelsel van COSAC [6, 7]

Op de voorbereidende vergadering van de COSAC-werkgroep, die plaatshad op 19 februari 2004, werd door de Nederlandse vertegenwoordiger het taalstelsel van COSAC ter sprake gebracht. De uitbreiding van de Europese Unie zal immers het aantal officiële talen van de Unie van elf naar twintig doen oplopen, wat ernstige praktische en financiële gevolgen zal hebben. De spreker stelde voor om na te denken over een nieuw taalstelsel voor COSAC, waarbij tijdens de Conferentie zelf niet meer alle officiële talen van de Unie zouden worden gebruikt. Hoewel een aantal leden van de werkgroep begrip toonden voor deze argumenten, benadrukte een aanzienlijk aantal vertegenwoordigers het hoge symbolische gehalte van de problematiek. De werkgroep kwam overeen dat het voorzitterschap via een vragenlijst, die aan alle parlementen zou worden gestuurd, een overzicht zou opstellen van de standpunten van de parlementen.

Op basis van de antwoorden op de vragenlijst blijkt dat er geen eensgezindheid bestaat om het huidige taalstelsel te wijzigen. Van de parlementen die geantwoord hebben, is de helft voor het behoud van het huidige stelsel. De parlementen die positief staan tegenover een aanpassing van het taalstelsel verschillen echter onderling van mening over welke talen dan wel zouden gebruikt worden. Een aantal van hen stelt voor om het aantal gebruikte talen te beperken (het aantal varieert van 2 tot 5 talen), terwijl een andere groep pleit voor de mogelijkheid voor elk parlementslid om zijn eigen taal te kunnen spreken, maar slechts in 2 talen vertolking aan te bieden.

Aangezien er ter zake geen consensus aanwezig is, stelt het voorzitterschap voor om de problematiek terug naar de werkgroep te verwijzen. De voorzitter deelt ook ter informatie mee dat de volgende Conferentie van de parlementsvoorzitters van de EU, die op 2 en 3 juli te Den Haag zal plaatsvinden, zich eveneens over dit onderwerp zal buigen.

---

6 Une note du secrétariat de la COSAC qui contient un aperçu des positions des parlements nationaux en la matière est reprise en annexe 8.

7 Voir aussi le compte rendu de la réunion préparatoire des présidents des commissions des affaires européennes des parlements de l'UE en annexe 7.

6 Een nota van het COSAC-secretariaat met een overzicht van de standpunten van de nationale parlementen inzake dit onderwerp is opgenomen in bijlage 8.

7 Zie ook het verslag van de voorbereidende vergadering van de voorzitters van de commissies voor Europese Zaken van de parlementen van de EU in bijlage 7.

La délégation portugaise est favorable au maintien du régime actuel. Tout le monde n'a pas la maîtrise suffisante du français ou de l'anglais. Si tous les parlementaires veulent participer activement aux réunions, ils doivent pouvoir le faire dans toutes les langues de l'UE. La langue et la culture sont des éléments fondamentaux.

La délégation grecque partage ce point de vue et souligne que l'emploi de toutes les langues constitue une garantie pour la préservation en Europe des cultures nationales et de la diversité.

M. Lionel Vandenberghe, sénateur, se rallie lui aussi à l'opinion des préopinants. Ce n'est pas un hasard si un Flamand plaide en faveur de la reconnaissance et de l'emploi des langues européennes dans les réunions officielles. Le néerlandais, langue parlée par six millions de Flamands et quinze millions de Néerlandais, a longtemps fait figure de parent pauvre en Belgique. Sous l'impulsion d'un mouvement d'émancipation non violent, la communauté flamande de Belgique a acquis une reconnaissance culturelle et des droits politiques. De nos jours, le néerlandais est une langue officielle en Belgique et en Europe. La Communauté flamande de Belgique ne comprendrait pas que l'Europe puisse, pour quelque raison que ce soit, limiter l'emploi des langues. Le sénateur estime que chaque politique élu doit pouvoir participer dans sa propre langue aux réunions organisées dans le cadre de l'UE. C'est une garantie pour le caractère démocratique des institutions européennes et pour le respect des diversités culturelles qui font la richesse de l'Europe. L'engagement de traducteurs et d'interprètes ne représente qu'un petit effort en comparaison de la plus-value démocratique que cela crée. C'est pourquoi le sénateur insiste pour que l'on utilise toutes les langues européennes sur la scène européenne, comme c'est l'usage au sein des institutions de l'UE.

La délégation lituanienne déclare elle aussi que les Lituaniens ne comprendraient pas que leurs représentants ne puissent pas parler leur propre langue, eu égard aux nombreux efforts qui ont été consentis dans le passé pour préserver la langue lituanienne.

La délégation néerlandaise est favorable à une adaptation du régime linguistique inspirée du système utilisé au sein de l'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.

Pour qu'un orateur puisse exposer clairement son point de vue et être bien compris, il est nécessaire, selon les délégations suédoise et danoise, qu'il puisse s'exprimer dans sa propre langue.

De Portugese delegatie is voorstander van de handhaving van het huidige stelsel. Niet iedereen spreekt voldoende Frans of Engels. Als alle parlementsleden actief aan vergaderingen willen deelnemen, moeten alle EU-talen kunnen gesproken worden. Taal en cultuur zijn fundamenteel.

De Griekse delegatie deelt dit standpunt en benadrukt dat het gebruik van alle talen een waarborg is voor het bewaren van de nationale cultuur en de verscheidenheid in Europa.

De heer Lionel Vandenberghe, senator, deelt eveneens de mening van de voorgaande sprekers. Voor een Vlaming is een pleidooi voor de erkenning en het gebruik van de Europese talen tijdens officiële vergaderingen geen toeval. Het Nederlands, de taal van zes miljoen Vlamingen en 15 miljoen Nederlanders, werd in België lange tijd stiefmoederlijk behandeld. De Vlaamse gemeenschap van België verwierf, onder impuls van een geweldloze emancipatiebeweging, culturele erkenning en politieke rechten. Het Nederlands is vandaag een officiële taal in België en in Europa. Het zou voor de Vlaamse Gemeenschap in België onbegrijpelijk zijn indien Europa het gebruik van de talen, om welke reden ook, zou beperken. De senator is van oordeel dat elk verkozen politicus in zijn eigen taal moet kunnen deelnemen aan de vergaderingen die in EU-verband worden georganiseerd. Dit is een garantie voor het democratisch karakter van de Europese instellingen en een garantie voor respect voor de diversiteit van de culturen die Europa rijk is. Het inzetten van vertalers en tolken is slechts een kleine inspanning in verhouding met de democratische meerwaarde die zo gecreëerd wordt. Vandaar het pleidooi van de senator voor het gebruiken van alle Europese talen op het Europese podium, zoals dat in de instellingen van de EU gebruikelijk is.

Ook de Litouwse delegatie stelt dat het niet kunnen spreken van de eigen taal voor de Litouwse bevolking onbegrijpelijk zou zijn omdat in het verleden veel inspanningen werden gedaan om de eigen taal te vrijwaren.

De Nederlandse delegatie is voorstander van een aanpassing van het taalstelsel op basis van het systeem dat in de parlementaire assemblee van de Raad van Europa wordt gebruikt.

Opdat een spreker zijn mening op een duidelijke wijze zou kunnen uiteenzetten en goed begrepen zou kunnen worden, is het volgens de Zweedse en Deense delegaties noodzakelijk dat men zich in de eigen taal kan uitdrukken.

La délégation tchèque est favorable à l'emploi de toutes les langues. Chaque délégation peut toutefois décider de ne pas faire usage du droit de s'exprimer dans sa propre langue. Pour ce qui est du coût financier, on peut discuter d'un système de partage des frais.

La délégation slovaque veut, elle aussi, maintenir le système actuel ; la situation est déjà suffisamment ardue pour les locuteurs des « petites » langues.

La délégation allemande donne la priorité à l'efficacité et propose d'adopter le système d'emploi des langues qu'applique l'assemblée parlementaire de l'OSCE.

La délégation française s'informe du coût du système actuel, mais précise que l'argument pécuniaire ne peut pas entraver le bon fonctionnement de la COSAC. N'est-il pas possible de donner un aperçu de ce qui est en usage dans les autres assemblées interparlementaires auxquelles participent des représentants des parlements nationaux ?

La délégation hongroise est, avec celle de Malte et des Pays-Bas, l'une des rares à avoir accepté spontanément de ne pas employer sa propre langue. Elle propose que l'organisateur assure une interprétation dans deux ou trois langues et que, par ailleurs, les délégations aient la possibilité de recourir à leurs propres interprètes.

La délégation italienne demande que l'on s'intéresse à la fois aux aspects pratiques et aux aspects politiques du problème.

En réponse à la question de la délégation française portant sur le coût du régime linguistique actuel, le président fait savoir qu'un montant d'environ 250.000 euros a été inscrit au budget. Comme aucun consensus n'est possible actuellement sur le sujet, la proposition de rediscuter le problème dans le groupe de travail de la COSAC, formulée par la présidence, est acceptée.

G. Modification du règlement de la COSAC

Les amendements déposés[8], qui doivent permettre d'améliorer la transparence des travaux de la troïka, et qui authentifient le texte du règlement dans les langues des États membres qui viennent d'adhérer à l'Union, sont adoptés à l'unanimité.

[8] Le texte des amendements est joint en annexe 9.

De Tsjechische delegatie is voorstander van het gebruik van alle talen. Elke delegatie kan echter beslissen om dat recht niet uit te oefenen. Wat betreft de financiële last kan een systeem van kostendeling besproken worden.

Ook de Slowaakse delegatie wenst het huidige stelsel te behouden; de kleine talen hebben het al moeilijk genoeg.

De Duitse delegatie stelt het behoud van de efficiëntie voorop en stelt voor om het talenstelsel van de parlementaire assemblee van de OVSE over te nemen.

De Franse delegatie informeert naar de kosten van het huidige stelsel, maar verduidelijkt dat het kostenargument de goede werking van COSAC niet mag verhinderen. Kan er geen overzicht gemaakt worden van wat gebruikelijk is in andere interparlementaire vergaderingen waaraan nationale parlementen deelnemen?

De Hongaarse delegatie is naast de Maltese en Nederlandse, een van de weinige die vrijwillig aanvaard heeft om de eigen taal niet te gebruiken. Ze stelt voor dat de organisator vertolking naar twee of drie talen verzorgt en dat daarnaast de delegaties de mogelijkheid zouden hebben om eigen tolken in te schakelen.

De Italiaanse delegatie vraagt gelijke aandacht voor zowel de praktische als de politieke aspecten van de problematiek.

In antwoord op de vraag van de Franse delegatie naar de kosten van het huidige taalstelsel, deelt de voorzitter mee dat een bedrag van ongeveer 250.000 euro werd begroot. Daar er momenteel geen consensus over het onderwerp kan worden bereikt, wordt het voorstel van het voorzitterschap om dit opnieuw in de COSAC-werkgroep te bespreken, aanvaard.

G. Wijziging van het COSAC-reglement

De voorgestelde amendementen[8] die meer transparantie in de werkzaamheden van de trojka moeten brengen en de tekst van het reglement in de talen van de recent toegetreden lidstaten voor authentiek verklaart, worden unaniem aangenomen.

[8] De tekst van de amendementen is bijgevoegd in bijlage 9.

H. La contribution de la XXXI COSAC

La présidence propose un projet de contribution.

À la demande M. Armand De Decker, président du Sénat de Belgique, M. Jacques Germeaux, sénateur, a proposé un point supplémentaire relatif au contrôle parlementaire de la politique étrangère et de défense européenne[9].

La délégation du Royaume-Uni objecte que ce point n'a pas été discuté au cours de la présente conférence. Le sujet mérite d'ailleurs qu'on lui consacre un débat séparé. Elle met toutefois en garde contre l'utilisation de la COSAC dans un but d'*empire building* ou à d'autres fins personnelles qui ne seraient pas celles pour lesquelles elle a été créée, c'est-à-dire servir de lieu de rencontre entre les parlements nationaux.

M. Herman De Croo, président de la Chambre, affirme que ce sujet est trop important pour qu'on ne le traite pas. Les affaires étrangères, la défense et la sécurité sont restées des sphères de compétence nationales. Qui plus est, ce sont les parlements nationaux qui approuvent les budgets qui s'y rapportent, mais au Conseil, ce sont les gouvernements nationaux qui décident ensemble. Il est dès lors logique qu'il y ait également une concertation parlementaire multilatérale au niveau de l'Union européenne. On pourrait utiliser la COSAC comme forum de discussion. M. De Croo constate en outre que de nombreux membres des commissions des Affaires européennes des parlements nationaux sont également membres de la commission de la Défense ou des Affaires étrangères de leur parlement. Dès lors, il semble utile de réfléchir à la manière d'organiser l'information mutuelle. Il ne s'agit donc pas en l'occurrence de créer de nouveaux organes.

La délégation suédoise estime que comme ce sujet a déjà été discuté en détail à la Convention, il n'est pas opportun de le faire aujourd'hui à la COSAC.

La délégation néerlandaise reconnaît qu'un problème de contrôle parlementaire se pose dans le domaine de la politique étrangère et de défense. Toutefois, force est se demander si la COSAC est le forum adéquat pour discuter de la question. Comme ce point n'était pas à l'ordre du jour et qu'il n'a pas été discuté, elle demande de ne pas accepter la proposition.

La délégation finlandaise reconnaît elle aussi l'existence du problème, mais estime qu'il est encore trop

[9] De tekst van het voorstel van Senator Germeaux is bijgevoegd in bijlage 10.

H. De bijdrage van de XXXI COSAC

Het voorzitterschap stelt een ontwerpbijdrage voor.

Op vraag van de voorzitter van de Belgische Senaat, de heer Armand De Decker, heeft de heer Jacques Germeaux, senator, een bijkomend punt ingediend over de parlementaire controle op het Europees buitenlands en defensiebeleid[9].

De delegatie van het Verenigd Koninkrijk werpt op dat dit punt niet werd besproken tijdens deze conferentie. Het onderwerp verdient trouwens een apart debat. Toch wordt er voor gewaarschuwd om COSAC te gebruiken voor «empire building», of voor andere persoonlijke doeleinden dan waarvoor het opgericht werd, nl. als ontmoetingsplaats voor nationale parlementen.

De heer De Croo, voorzitter van de Kamer, stelt dat dit onderwerp te belangrijk is om het niet te behandelen. Buitenlandse zaken, defensie en veiligheid zijn nog steeds nationale bevoegdheidsdomeinen. Bovendien zijn het de nationale parlementen die de daarop betrekking hebbende begrotingen goedkeuren. In de Raad echter beslissen de nationale regeringen samen. Het is dan ook logisch dat er eveneens multilateraal parlementair overleg komt op EU-niveau. COSAC zou als forum kunnen gebruikt worden. De heer De Croo stelt verder vast dat vele leden van de commissies voor de Europese aangelegenheden van de nationale parlementen eveneens lid zijn van de commissie Defensie of Buitenlandse Zaken van hun parlement. Het lijkt dan ook nuttig om na te denken over hoe de wederzijdse informatie kan georganiseerd worden. Het gaat hier dus niet om het oprichten van nieuwe organen.

De Zweedse delegatie is van mening dat aangezien dit onderwerp reeds uitvoerig in de Conventie werd besproken, het nu niet het moment is om dit in COSAC te doen.

De Nederlandse delegatie erkent dat er zich op het vlak van buitenlands beleid en defensie een probleem van parlementaire controle stelt. De vraag is echter of COSAC het geschikte forum daarvoor is. Aangezien dit punt niet op de agenda stond en niet besproken werd, wordt gevraagd om het voorstel niet te aanvaarden.

Ook de Finse delegatie erkent het probleem, maar is van mening dat het nog te vroeg is om daarover

[9] Le texte de la proposition du Sénateur Germeaux est joint en annexe 10.

tôt pour prendre des décisions à ce sujet. Elle insiste pour que l'on n'envoie pas à la CIG de nouvelles propositions de modification du projet de constitution élaboré par la Convention. Sans compter qu'il y a aussi l'assemblée de l'UEO, et que les présidents des commissions des Affaires étrangères et de la Défense des parlements de l'Union européenne se réunissent régulièrement. Il faut d'abord discuter de manière approfondie la question de savoir comment organiser un contrôle parlementaire coordonné.

Comme la proposition belge ne fait pas l'unanimité, M. De Croo la retire.

La contribution approuvée figure en annexe 11 du présent rapport.

Les rapporteurs, *Les présidents,*

Herman DE CROO (CH) Herman DE CROO (S)
Lionel VANDENBERGHE (S) Philippe MAHOUX (S)

beslissingen te nemen. Er wordt op aangedrongen om geen nieuwe voorstellen tot wijziging van het ontwerp van grondwet van de Conventie naar de IGC te zenden. Bovendien bestaat de Assemblee van de WEU en vergaderen de voorzitters van de commissies Buitenlandse Zaken en Defensie van de EU-parlementen regelmatig. De vraag hoe een gecoördineerde parlementaire controle kan georganiseerd worden, moet eerst grondig besproken worden.

Aangezien er zich geen eensgezindheid over het Belgische voorstel aftekent, trekt de heer De Croo het voorstel terug in.

De goedgekeurde bijdrage is in bijlage 11 bij dit verslag opgenomen.

De rapporteurs, *De Voorzitters,*

Herman DE CROO (K) Herman DE CROO (S)
Lionel VANDENBERGHE (S) Philippe MAHOUX (S)

ANNEXES / BIJLAGEN

ANNEXE 1 / BIJLAGE 1

Les raisons de renforcer les dispositions relatives au rôle des parlements nationaux dans le projet de Traité constitutionnel et ses protocoles annexes
(note de M. A. De Decker, Président du Sénat belge)

Redenen om de bepalingen te versterken betreffende de rol van de nationale parlementen in het kader van het ontwerpverdrag tot vaststelling van een Grondwet en de aangehechte Protocollen
(nota van de heer A. De Decker, Voorzitter van de Belgische Senaat)

SÉNAT

Note de M. Armand De Decker, président du Sénat de Belgique

sur

Les raisons de renforcer les dispositions relatives au rôle des parlements nationaux dans le projet de Traité constitutionnel et ses protocoles annexes

---

La participation des parlements nationaux aux activités dans l'Union européenne concerne trois domaines principaux :

- la surveillance du respect de l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité par les institutions de l'Union européenne (article I-9 du projet de Traité constitutionnel) ;
- le contrôle de la politique de leurs gouvernements en matière de PESC, de PESD et dans tous les autres domaines régis par la coopération intergouvernementale, et
- les domaines actuellement couverts par la COSAC.

I. Le respect de l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité

1. L'article I-9 alinéa 3 du projet de Traité constitutionnel charge les parlements nationaux de veiller au respect de l'application de ces principes par les institutions européennes selon les procédures prévues par le Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité.
2. Selon ces procédures, chaque parlement peut adresser aux institutions compétentes de l'Union européenne, dans un délai donné, un avis motivé exposant les raisons pour lesquelles il estimerait qu'une proposition législative de la Commission n'est pas conforme au principe de subsidiarité. Si les avis motivés dans ce sens représentent au moins un tiers de l'ensemble des voix attribuées aux parlements nationaux des Etats membres et aux chambres des parlements nationaux, la Commission est tenue de réexaminer sa proposition sans toutefois être obligée de donner suite à l'avis des parlements nationaux.
3. Or, dans un article paru le 13 mai dernier[1], M. Amato, ancien Vice-président de la Convention sur l'avenir de l'Europe, propose un amendement prévoyant l'obligation pour la Commission de tenir compte d'un tel avis s'il est soutenu par au moins deux tiers des parlements nationaux. M. Amato préconise dans ce contexte que les parlements nationaux « constituent un réseau pour débattre de la politique européenne ».
4. En effet, il est indispensable de prévoir pour les parlements nationaux un cadre ou un réseau européen dans lequel ils puissent se concerter régulièrement ou débattre ponctuellement sur toute question relative au respect de l'application des principes de

[1] Voir *Financial Times*, 13 mai 2004 : « European unity will begin at home ».

subsidiarité et de proportionnalité. Un tel réseau devrait être défini dans les protocoles susmentionnés[2], ce qui n'est pas le cas actuellement.

II. Le rôle des parlements nationaux dans les domaines régis par la coopération intergouvernementale

5. Dans ces domaines le contrôle démocratique au niveau national est exercé par chaque parlement vis-à-vis de son gouvernement. Au niveau européen, le travail parlementaire revêt deux aspects : premièrement, la coopération interparlementaire et, deuxièmement, l'information, le dialogue et la consultation avec les décideurs de l'UE. Mais un parlement national a des difficultés à obtenir des informations sur le processus décisionnel au niveau européen, notamment en matière de PESC et de PESD. Il n'a pas d'accès direct aux institutions européennes et dépend presque exclusivement des informations que lui fournit son propre gouvernement, qui le fait selon les critères de sa politique nationale. Il doit évaluer des décisions prises au niveau européen sans être représenté à ce niveau, tandis que les gouvernements se concertent régulièrement au sein du Conseil.

6. En revanche, le Parlement européen est mieux informé sur le développement de la PESC et de la PESD, mais n'a pas de pouvoir de contrôle sur ce domaine qui reste intergouvernemental. On peut donc parler d'un double déficit démocratique dans le domaine de la PESC et de la PESD.

7. Il s'agit d'un problème qui dépasse le seul domaine du contrôle de la politique de sécurité et de défense. Il faut aussi y inclure la liberté, la sécurité intérieure et la justice, ainsi que d'autres domaines de la coopération intergouvernementale. A cet égard, le projet de Traité constitutionnel prévoit à juste titre une participation importante des parlements nationaux, qui inclut entre autres leur association au contrôle politique d'Europol et d'Eurojust.

8. Il est d'autant plus surprenant que le projet constitutionnel ne donne pas aux parlements nationaux des moyens suffisants d'être consultés collectivement dans le processus décisionnel de la PESD. En cela, le projet est incohérent.

9. Dans les faits, le manque de participation des parlements nationaux à un dialogue avec les organes exécutifs de l'UE (Conseil, Comité politique et de sécurité, Commission) fait partie des faiblesses de la construction de la politique européenne de sécurité et de défense. La nécessité d'un tel dialogue n'a pas été suffisamment prise en considération par la Convention. Celle-ci s'est concentrée sur les échanges d'information et la coordination entre les instances parlementaires. Elle n'a proposé rien d'autre, pour l'avenir, que la tenue de conférences ad hoc sur les questions de PESD. Certains conventionnels ont aussi estimé que le rôle constitutionnel des parlements nationaux est exclusivement de contrôler leurs gouvernements respectifs au plan national, ce qui rendrait superflu un rôle collectif des parlements nationaux sur le plan européen.

10. Toutefois, il ne faut pas confiner le débat sur la Politique européenne de sécurité et de défense au plan national. En effet, par ce biais, nous ne rendrions pas service à l'intégration européenne mais – bien au contraire – nous ferions sans nécessité la promotion d'une vision nationale des questions de sécurité et de défense. En contrôlant la politique de son gouvernement, un parlement doit pouvoir prendre en compte d'une manière illimitée les aspects européens.

11. Malgré l'européanisation croissante de la politique de sécurité et de défense, les parlements nationaux conservent des prérogatives importantes en matière de décision : en particulier, ils votent *les budgets nationaux de défense* servant à subventionner les opérations de l'UE, donnent leur feu vert *au déploiement de soldats dans les zones de*

[2] Il s'agit du Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité et du Protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne.

crise ou approuvent l'acquisition des équipements modernes de gestion de crise pour lesquels il y a un besoin urgent.

12. Le projet de Constitution a introduit bon nombre d'instruments nouveaux pour réaliser une PESD qui tienne compte de l'hétérogénéité des politiques de sécurité des pays membres. Il s'agit des coopérations renforcées et des coopérations structurées, dont fait partie l'Agence européenne de l'armement. Tout cela s'inscrit dans le registre intergouvernemental. Il faut également veiller à l'application de la clause de solidarité et de la prétendue clause de défense collective proposée dans le projet. Comment peut-on contrôler démocratiquement ces instruments sans consultation collective des parlements nationaux ?

13. Le protocole annexé au projet de Constitution sur le rôle des parlements nationaux dans l'UE permet au Parlement européen et aux parlements nationaux de fixer les modalités de la coopération interparlementaire dans le domaine de la PESD. Il convient d'exploiter cette possibilité en ayant soin d'éviter une régression inacceptable par rapport à l'expérience acquise collectivement par les parlements nationaux depuis cinquante ans dans le cadre de la politique de défense formulée par l'UEO, qui a jeté les bases de la PESD telle qu'elle existe aujourd'hui. Dans cet acquis figurent entre autres :

- La possibilité pour une instance interparlementaire dans laquelle se concertent les représentants des parlements nationaux, de former des commissions et d'adopter des textes à transmettre au Conseil ;
- la responsabilité du *Conseil en tant qu'organe collectif* de faire rapport aux parlementaires (ce qui n'incombe pas seulement à la présidence ou au Haut représentant) ;
- l'obligation faite au *Conseil* de répondre aux recommandations et aux questions écrites des parlementaires ;
- l'établissement d'un dialogue régulier, informel et confidentiel, des représentants et des commissions de l'instance interparlementaire avec le Conseil dans son ensemble, avant et après la prise des décisions ; ce dialogue est un élément essentiel ;
- le caractère inclusif de l'instance interparlementaire qui s'associe les délégations parlementaires des pays européens de l'OTAN non membres de l'UE.

III. Les domaines couverts actuellement par les activités de la Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires (COSAC)

14. A la différence du texte du Protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne tel qu'il est annexé au Traité d'Amsterdam et qui n'a pas été modifié par le Traité de Nice, le nouveau projet de protocole sur le rôle des parlements nationaux qui devra être annexé au projet de Traité constitutionnel ne mentionne plus expressément le droit de la COSAC d'examiner propositions ou des initiatives d'actes législatifs en relation avec l'espace de liberté, de sécurité et de justice ni en ce qui concerne leur conformité avec le principe de subsidiarité.

15. En revanche, il attribue à la COSAC des tâches plus générales et notamment celle de la promotion de l'échange d'information et de meilleures pratiques entre les parlements nationaux et le Parlement européen. En outre, elle peut organiser des conférences interparlementaires pour débattre des questions de PESC et de PESD. L'attribution de cette dernière compétence à la COSAC ne semble pas cohérente compte tenu du caractère spécifique de celle-ci qui rassemble des organes spécialisés dans les affaires communautaires, tandis que les questions de sécurité et de défense sont régies par la coopération intergouvernementale.

Quelle est la solution ?

16. Nous avons besoin d'un modèle qui donne aux parlementaires nationaux au niveau européen, les outils de travail dont ils ont besoin pour être à même de s'acquitter de leurs obligations constitutionnelles au plan national dans les trois domaines susmentionnés. Ceci suppose un cadre de dialogue permanent avec le Conseil de l'UE et de concertation entre les parlements nationaux. La mise en place de simples conférences ad hoc, sans impact politique réel, ne suffit pas.

17. Pour assurer le dialogue permanent avec le Conseil de l'Union européenne et les autres organes exécutifs de l'UE, une coopération des parlements nationaux avec le Parlement européen est indispensable. On peut imaginer plusieurs modèles différents. Certains proposent la création d'institutions interparlementaires mixtes, composées de parlementaires européens et nationaux, mais il faudrait plutôt privilégier la création d'un **Forum interparlementaire composé de parlementaires nationaux** qui sera organise de manière à pouvoir s'acquitter de l'ensemble des tâches relatives à la coopération interparlementaire évoquées plus haut. Pourquoi ? Le Forum proposé devra représenter les intérêts des parlements nationaux et devra donc être indépendant et complémentaire du Parlement européen, pour éviter toute confusion entre leurs responsabilités respectives. Etant donné le caractère consultatif et complémentaire des fonctions du Forum, il n'y a aucun risque de compétitivité ou de concurrence avec le Parlement européen. Au contraire, il faudra prévoir une coopération entre les deux instances, ce qui inclura la possibilité de tenir des sessions communes. Par ailleurs, une référence au Forum devrait être ajoutée dans tous les articles du Traité constitutionnel qui prévoient une information et une consultation du Parlement européen.

18. Ces considérations conduisent à proposer d'amender le projet de **Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité** de la façon suivante :

    A la fin du paragraphe 5 du Protocole ajouter la phrase suivante :

    « Les parlements nationaux peuvent se concerter, le cas échéant, sur toute question relative au respect de l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité au sein du Forum interparlementaire de l'Union européenne tel qu'il est prévu dans le Protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne. »

    En outre, la partie II du projet de **Protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne** devrait être amendée comme suit :

TEXTE ACTUEL	TEXTE PROPOSÉ
II. Coopération interparlementaire	*II. Coopération interparlementaire*
9. Le Parlement européen et les parlements nationaux définissent ensemble comment organiser et promouvoir de façon efficace et régulière la coopération interparlementaire au sein de l'Union européenne.	9. INCHANGÉ
	10. Les parlements nationaux organisent leur coopération dans le cadre d'un Forum interparlementaire de l'Union européenne dont ils arrêtent la composition et les méthodes de travail. **Le Forum interparlementaire est le réseau de concertation entre les parlements nationaux pour toute question relative au respect de l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité.** **Par ailleurs, le Forum interparlementaire entretient un dialogue consultatif avec les organes exécutifs de l'Union européenne sur les thèmes relevant de la coopération intergouvernementale, et notamment les questions de politique étrangère et de sécurité commune et de politique de sécurité et de défense commune, sur la base d'un rapport annuel du Conseil transmis simultanément au Forum interparlementaire et au Parlement européen.**
10. La Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires peut soumettre toute contribution qu'elle juge appropriée à l'attention du Parlement européen, du Conseil des ministres et de la Commission. Cette Conférence promeut en outre l'échange d'informations et de meilleures pratiques entre les parlements des Etats membres et le Parlement européen, y compris entre leurs commissions spécialisées. La Conférence peut également organiser des conférences interparlementaires sur des thèmes particuliers, notamment pour débattre des questions de la politique étrangère et de sécurité commune et de la politique de sécurité et de défense commune. Les contributions de la Conférence ne lient en rien les parlements nationaux ni ne préjugent leur position.	11. **Le Forum interparlementaire, qui regroupe aussi** les organes spécialisés dans les affaires communautaires des parlements nationaux, peut soumettre toute contribution **qu'il** juge appropriée à l'attention du Parlement européen, du Conseil des ministres et de la Commission. **Le Forum** promeut en outre l'échange d'informations et de meilleures pratiques entre les parlements des Etats membres et le Parlement européen, y compris entre les commissions spécialisées. **Il** peut également organiser des conférences interparlementaires sur des thèmes particuliers **(vingt-trois mots supprimés).** Les contributions **du Forum** ne lient en rien les parlements nationaux ni ne préjugent de leur position. **Le Forum interparlementaire et le Parlement européen définissent ensemble les modalités de leur coopération.**

SENAAT

Nota van de heer Armand De Decker, voorzitter van de Belgische Senaat

over

Redenen om de bepalingen te versterken betreffende de rol van de nationale parlementen in het kader van het ontwerpverdrag tot vaststelling van een Grondwet en de aangehechte Protocollen

---

De deelname van de nationale parlementen aan de activiteiten van de Europese Unie betreft de drie volgende voornaamste aspecten:

- het toezicht op de toepassing van de subsidiariteits- en evenredigheidsbeginselen door de instellingen van de Europese Unie (artikel I-9 van het ontwerpverdrag tot vaststelling van een Grondwet) ;

- het toezicht op het beleid van hun regeringen inzake het GBVB, het EVDB en alle andere beleidsdomeinen beheerst door de een intergouvernementele samenwerking;

- de beleidsdomeinen die thans onder de COSAC vallen.

I. Toepassing van de subsidiariteits- en evenredigheidsbeginselen

1) Artikel I-9, derde lid, van het ontwerpverdrag tot vaststelling van een Grondwet belast de nationale parlementen met het toezicht op de naleving van die beginselen door de Europese instellingen volgens de in het Protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid vastgelegde procedure.

2) Volgens die procedure kan elk parlement aan de bevoegde instellingen van de Europese Unie binnen een bepaalde termijn een gemotiveerd advies toezenden over de redenen waarom het meent dat een wetgevingsvoorstel van de Commissie niet strookt met het subsidiariteitsbeginsel. Indien dergelijke gemotiveerde adviezen ten minste eenderde van alle stemmen van de nationale parlementen van de lidstaten en van de afzonderlijke kamers van de nationale parlementen vertegenwoordigen, moet de Commissie haar voorstel opnieuw bezien, doch hoeft zij het advies van de nationale parlementen niet te volgen.

3) In een artikel dat op 13 mei laatstleden verschenen is[1], stelt de heer Amato, voormalig vice-voorzitter van de Conventie over de toekomst van Europa, evenwel voor die bepaling zo te amenderen dat de Commissie rekening moet houden met een dergelijk advies als het de steun wegdraagt van ten minste tweederde van de nationale parlementen. De heer Amato uit daarbij de wens dat de nationale parlementen "een netwerk vormen om het Europees beleid te bespreken".

---

[1] Zie *Financial Times*, 13 mei 2004 : « European unity will begin at home ».

4) Het is inderdaad onontbeerlijk dat er voor de nationale parlementen een Europees kader of netwerk tot stand komt waarin zij op gezette tijden kunnen beraadslagen of gerichte besprekingen kunnen houden over elke aangelegenheid betreffende de naleving van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid. Een dergelijk netwerk zou ingesteld moeten worden via de bovenvermelde protocollen[2], wat nu niet het geval is.

II. Rol van de nationale parlementen in de gebieden beheerst door de intergouvernementele samenwerking

5) In die beleidsdomeinen oefent op nationaal niveau elk parlement een democratische controle uit op zijn regering. Op Europees niveau behelzen de parlementaire werkzaamheden twee aspecten : ten eerste, de interparlementaire samenwerking en, ten tweede, de informatie van, de dialoog met en de raadpleging van de beslissingsorganen van de EU. Voor een nationaal parlement is het echter niet eenvoudig om informatie te verkrijgen over de besluitvorming op Europees niveau, met name inzake het GBVB en het EVDB. Het heeft geen rechtstreekse toegang tot de Europese instellingen en hangt bijna uitsluitend af van de informatie die zijn eigen regering hem naargelang van haar nationale politieke agenda wil verstrekken.

Het moet de beslissingen evalueren die op Europees niveau worden genomen zonder op dat niveau vertegenwoordigd te zijn, terwijl de regeringen regelmatig in de Raad overleggen.

6) Het Europees Parlement daarentegen wordt beter geïnformeerd over de ontwikkelingen van het GBVB en het EVDB, maar heeft geen controlebevoegdheid op een gebied dat intergouvernementeel blijft. Op het stuk van het GBVB en het EVDB kan men dus gewagen van een tweevoudig democratisch deficit.

7) Het gaat om een probleem dat verder reikt dan de controle op het veiligheids- en defensiebeleid. Het gaat ook over de vrijheid, de binnenlandse veiligheid en de rechtvaardigheid alsook over andere gebieden van de intergouvernementele samenwerking. Wat dat betreft voorziet het ontwerpverdrag terecht in een belangrijke inbreng van de nationale parlementen, waarbij ze onder andere betrokken worden bij de politieke controle op Europol en Eurojust.

8) Het is daarom verrassend dat de ontwerpgrondwet de nationale parlementen niet voldoende middelen geeft om collectief te worden geraadpleegd bij de besluitvorming inzake het EVDB. Wat dat betreft is het ontwerp incoherent.

9) Eigenlijk vormt het gebrek aan inbreng van de nationale parlementen in een dialoog met de uitvoerende organen van de EU (Raad, Politiek en Veiligheidscomité, Commissie) één van de zwakheden van het Europees veiligheids- en defensiebeleid. De Conventie heeft onvoldoende rekening gehouden met de noodzaak van een dergelijke dialoog. De Conventie heeft zich geconcentreerd op de uitwisseling van informatie en op de coördinatie tussen de parlementaire instanties. Voor de toekomst heeft ze niets anders voorgesteld dan het houden van een ad-hocconferentie over de EVDB-problemen. Bepaalde leden van de Conventie hebben ook gemeend dat de grondwettelijke taak van de nationale parlementen er uitsluitend in bestaat hun respectieve regeringen op nationaal niveau te controleren, wat een collectieve rol van de nationale parlementen op Europees gebied overbodig maakt.

10) Echter, het debat over het Europees veiligheids- en defensiebeleid is niet te beperken tot het nationaal niveau. Op die manier bewijzen we de Europese integratie immers geen dienst, maar bevorderen we integendeel een nationale kijk op de veiligheids- en defensieproblemen, ofschoon

---

[2] Het Protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid en het Protocol betreffende de rol van de nationale parlementen in de Europese Unie.

dat niet nodig is. Bij het controleren van het beleid van zijn regering, moet een parlement de Europese dimensies onbeperkt in aanmerking kunnen nemen.

11) Ondanks het groeiende Europese aandeel in het veiligheids- en defensiebeleid, behouden de nationale parlementen belangrijke beslissingsbevoegdheden: zij stemmen in het bijzonder over de nationale defensiebudgetten waarmee de EU-operaties worden bekostigd, ze geven groen licht voor het uitzenden van soldaten naar crisishaarden of keuren de aankoop goed van moderne middelen voor crisisbeheersing die dringend nodig blijken.

12) Het ontwerpverdrag heeft heel wat nieuwe instrumenten geïntroduceerd om een EVDB tot stand te brengen dat rekening houdt met de heterogeniteit van het veiligheidsbeleid van de lidstaten. Het gaat om de versterkte samenwerking en de gestructureerde samenwerking, waarvan het Europees Bureau voor Bewaping deel uitmaakt. Dat alles heeft plaats op intergouvernementeel niveau. Er moet ook worden toegezien op de toepassing van de solidariteitsclausule en van de zogenaamde collectieve-defensieclausule die het ontwerp voorstelt. Hoe kan men die instrumenten democratisch controleren zonder collectieve raadpleging van de nationale parlementen ?

13) Het protocol bij het ontwerpverdrag handelt over de rol van de nationale parlementen in de EU en biedt het Europees Parlement en de nationale parlementen de mogelijkheid de concrete uitwerking van de interparlementaire samenwerking inzake het EVDB vast te leggen. Men moet die mogelijkheid te baat nemen en zorgvuldig iedere laakbare vorm van regressie vermijden op het stuk van de ervaring die de nationale parlementen sedert vijftig jaar hebben verworven met het defensiebeleid van de WEU, dat ten grondslag ligt aan het huidige EVDB.

Dat *acquis* omvat onder meer:

- de mogelijkheid om een interparlementaire instantie in te stellen, waarin de vertegenwoordigers van de nationale parlementen met elkaar overleggen, commissies oprichten en teksten aannemen die aan de Raad worden overgezonden;

- de verantwoordelijkheid van de Raad als collectief orgaan, om verslag uit te brengen aan de parlementsleden (wat niet uitsluitend het voorzitterschap of de Hoge Vertegenwoordiger moet doen);

- de verplichting voor de Raad om te reageren op de aanbevelingen en te antwoorden op de schriftelijke vragen van de parlementsleden;

- het op gang brengen van een regelmatige, informele en vertrouwelijke dialoog tussen de vertegenwoordigers en de commissie van de interparlementaire instantie enerzijds en de Raad anderzijds, voor en na de besluitvorming; die dialoog is een essentieel onderdeel;

- het inclusief karakter van de interparlementaire instantie, die parlementaire afvaardigingen opneemt van Europese landen die weliswaar lid zijn van de NAVO maar niet van de EU.

III. Gebieden die momenteel deel uitmaken van de activiteiten van de COSAC (Conferentie van in EG-aangelegenheden gespecialiseerde organen)

14) In tegenstelling tot wat het Protocol over de rol van de nationale parlementen in de Europese Unie verklaart, zoals die bij het Verdrag van Amsterdam is gevoegd en die niet gewijzigd is door de Verdrag van Nice, vermeldt het nieuwe ontwerpprotocol over de rol van de nationale parlementen, dat bij het ontwerpverdrag moet worden gevoegd, niet meer uitdrukkelijk dat COSAC het recht heeft om wetgevingsvoorstellen of -initiatieven te nemen die betrekking

hebben op de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid noch op de naleving van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid.

15) Daarentegen wijst het COSAC wel algemenere taken toe, meer bepaald de bevordering van de uitwisseling van informatie en beste praktijken tussen de nationale parlementen en het Europees Parlement. COSAC kan bovendien ook interparlementaire conferenties organiseren om onderwerpen inzake het GBVB (gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid) en het EVDB (Europees veiligheids- en defensiebeleid) te bespreken. Het toewijzen van deze laatste bevoegdheid aan COSAC lijkt niet logisch, gezien het specifieke karakter van de conferentie, die organen samenbrengt die gespecialiseerd zijn in communautaire zaken, terwijl veiligheid en defensie eigenlijk onder de intergouvernementele samenwerking vallen.

Waar ligt de oplossing ?

16) Wij hebben een model nodig dat de nationale parlementsleden op Europees niveau de middelen aanreikt om hun grondwettelijke taken op nationaal niveau uit te voeren op de drie bovengenoemde gebieden. Dat veronderstelt een ruimte voor permanente dialoog met de Raad van de EU en voor overleg met de nationale parlementen. Het organiseren van gewone ad-hocconferenties zonder reële politieke resultaten, volstaat niet.

17) Om de permanente dialoog met de Raad van de Europese Unie en de andere uitvoerende organen van de EU gaande te houden, moet er absoluut gezorgd worden voor samenwerking tussen de nationale parlementen en het Europees Parlement. Daarvoor kan men verschillende modellen bedenken. Er kunnen gemengde interparlementaire instellingen komen, samengesteld uit Europese en nationale parlementsleden, maar de voorkeur zou moeten uitgaan naar het instellen van een Interparlementair Forum samengesteld uit nationale parlementsleden, dat zo gestructureerd is dat het alle taken aankan die met de hierboven genoemde interparlementaire samenwerking te maken hebben. Waarom ? Het voorgestelde Forum moet de belangen van de nationale parlementen vertegenwoordigen en moet dus onafhankelijk zijn en complementair ten opzichte van het Europees Parlement, om iedere overlapping van hun respectieve bevoegdheden uit te sluiten. Gezien de consultatieve en complementaire aard van de bevoegdheden van het Forum, bestaat er geen risico van emulatie of concurrentie met het Europees Parlement.

Men moet daarentegen voorzien in een samenwerking tussen de twee instanties, wat de mogelijkheid inhoudt gemeenschappelijke vergaderingen te beleggen. In alle artikelen van het ontwerpverdrag van Grondwet die voorzien in een raadpleging en een informatie van het Europees Parlement moet bovendien een verwijzing naar het Forum opgenomen worden.

18) De voorafgaande beschouwingen brengen ons ertoe het ontwerp van **Protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid** als volgt te amenderen :

Aan het slot van § 5 van dat Protocol de volgende volzin toevoegen:

"De nationale parlementen kunnen in voorkomend geval overleg plegen over elke aangelegenheid die verband houdt met de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid in het Interparlementair Forum van de Europese Unie zoals bepaald in het Protocol betreffende de rol van de nationale parlementen in de Europese Unie."

Daar komt nog bij dat deel II van het ontwerp van **Protocol betreffende de rol van de nationale parlementen in de Europese Unie** als volgt geamendeerd zou moeten worden:

HUIDIGE TEKST	VOORGESTELDE TEKST
II. Samenwerking tussen parlementen 9. Het Europees Parlement en de nationale parlementen onderzoeken samen hoe binnen de Europese Unie de samenwerking tussen de verschillende parlementen op efficiënte en regelmatige wijze georganiseerd en gestimuleerd kan worden.	*II. Samenwerking tussen parlementen* 9. ONGEWIJZIGD
	10. De nationale parlementen organiseren hun samenwerking in het kader van een Interparlementair Forum van de Europese Unie waarvan zij de samenstelling en de werkwijze vaststellen. **Het Interparlementair Forum vormt het overlegnetwerk tussen de nationale parlementen voor wat betreft elke aangelegenheid betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid.** **Bovendien houdt het Interparlementair Forum een consultatieve dialoog in stand met de uitvoerende organen van de Europese Unie voor wat betreft de onderwerpen beheerst door de intergouvernementele samenwerking en met name de vraagstukken op het gebied van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid en het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid uitgaande van een jaarverslag van de Raad dat gelijktijdig aan het Interparlementair Forum en aan het Europees Parlement wordt overgezonden.**
10. De Conferentie van commissies voor Europese Aangelegenheden kan iedere door haar passend geachte bijdrage ter attentie van het Europees Parlement, de Raad van ministers en de Europese Commissie leveren. Deze Conferentie bevordert voorts de uitwisseling van informatie en beste praktijken tussen de parlementen van de lidstaten en het Europees Parlement, alsook tussen hun respectieve gespecialiseerde commissies. De Conferentie kan ook interparlementaire conferenties over specifieke onderwerpen organiseren, met name om vraagstukken op het gebied van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid en het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid te bespreken. De bijdragen van de Conferentie binden de nationale parlementen niet en laten hun standpunt onverlet.	11. **Het Interparlementair Forum, dat ook de** commissies voor Europese Aangelegenheden van de nationale parlementen groepeert kan iedere **door hem** passend geachte bijdrage ter attentie van het Europees Parlement, de Raad van Ministers en de Europese Commissie leveren. **Het Forum** bevordert voorts de uitwisseling van informatie en beste praktijken tussen de parlementen van de lidstaten en het Europees Parlement, alsook tussen hun respectieve gespecialiseerde commissies. **Het Forum** kan ook interparlementaire conferenties over specifieke onderwerpen organiseren **(drieëntwintig woorden geschrapt).** De bijdragen van **het Forum** binden de nationale parlementen niet en laten hun standpunt onverlet. **Het Interparlementair Forum en het Europees Parlement stellen samen de regels inzake hun samenwerking vast.**

ANNEXE 2 / BIJLAGE 2

Appel à voter pour le Parlement européen (proposition du Bundestag allemand)

Oproep tot stemmen voor het Europees Parlement
(voorstel van de Duitse Bundestag)

Proposition du Bundestag allemand en vue d'inclure dans la contribution de la XXXI COSAC un

Appel à voter pour le Parlement européen

Les participants à la XXXIème Conférence des commissions des affaires européennes des parlements nationaux des États membres de l'Union européenne et du Parlement européen, réunis à Dublin les 19 et 20 mai 2004, exhortent tous les électeurs de l'Union européenne à participer aux sixièmes élections directes au Parlement européen, qui auront lieu durant la période du 10 au 13 juin 2004.

Vingt-cinq ans se sont écoulés depuis la première élection au suffrage universel direct du Parlement européen. Seul organe de l'Union européenne élu directement, le Parlement européen contribue au renforcement des processus démocratiques de décision dans l'Union européenne élargie depuis le 1er mai 2004 à 25 membres et à 450 millions de citoyens.

Ceux qui appellent à plus de démocratie, plus de transparence et plus de proximité du citoyen dans l'Union européenne doivent se rendre aux urnes le jour de l'élection du Parlement européen de cette année 2004.

ANNEXE 3 / BIJLAGE 3

Contribution du Comité d'avis fédéral chargé des Questions européennes au Chapitre 2 du Rapport bisannuel de la COSAC (2004)

Bijdrage van het Federaal Adviescomité voor Europese aangelegenheden tot Hoofdstuk 2 van het tweejaarlijks verslag van de COSAC (2004)

PARLEMENT FEDERAL DE BELGIQUE

COMITÉ D'AVIS FÉDÉRAL CHARGÉ DES QUESTIONS EUROPÉENNES

Contribution au Chapitre 2 du Rapport bisannuel de la COSAC (2004)

2.1. Scrutiny procedure

2.1.1. Méthodologie

Jusqu'en 1995, la Chambre des représentants et le Sénat de Belgique disposaient chacun d'un Comité d'avis des Questions européennes (la collaboration existait « de facto »). Suite à la réforme constitutionnelle de 1993 qui est entrée en vigueur pleinement en 1995, les deux Assemblées fédérales ont décidé de travailler en étroite collaboration, ce qui a donné naissance à une nouvelle commission mixte, le Comité d'avis fédéral chargé de Questions européennes, composé de dix sénateurs, dix députés et dix membres du Parlement européen élus en Belgique.

Selon son règlement intérieur, le Comité d'avis a pour mission de :

- coordonner et stimuler le contrôle parlementaire du processus décisionnel européen ;

- contrôler l'exécution de la législation interne, des résolutions et des recommandations relatives aux questions européennes ;

- d'émettre des avis, conformément à l'article 168 de la Constitution, sur les négociations en vue d'une révision des Traités instituant les Communautés européennes,

- d'établir des rapports, en exécution de l'article 92quater de la loi spéciale du 8 août 1980 de réforme des institutions, concernant les propositions d'actes normatifs de la Commission européenne ;

- d'entendre le gouvernement, avant et après chaque Conseil européen, sur les points figurant à l'ordre du jour et les conclusions ;

- de renforcer le contrôle parlementaire sur le processus décisionnel européen en prenant l'initiative en matière de coopération interparlementaire (entre les parlements nationaux et le Parlement européen ; entre les parlements nationaux eux-mêmes et les Conseils des Communautés et des Régions).

- participer à la COSAC (Conférence des organes spécialisés en Affaires communautaires), qui est convoquée tous les six mois par le parlement du pays qui assure la présidence de l'Union européenne.

- d'informer régulièrement les commissions permanentes sur :

    - les propositions importantes en matière d'actes juridiques normatifs de la Commission européenne ;
    - le programme législatif de l'Union européenne, les communications de la Commission européenne et les Livres blancs et verts ;
    - l'ordre du jour du Conseil des Ministres de l'Union européenne ;
    - les rapports des Conseils des ministres à transmettre par le Gouvernement ;
    - le rapport de la Cour des Comptes européenne.

- de consacrer annuellement une étude au rapport du gouvernement (à déposer à la Chambre le 1er mars au plus tard) concernant l'exécution des traités relatifs à l'Union européenne (conformément à la loi du 2 décembre 1957 portant approbation du Traité CEE) et qui rend également compte des progrès sur le plan de la transposition du droit européen en droit interne ;

- de se prononcer sur la recevabilité des questions écrites, que les membres belges du Parlement européen peuvent poser au gouvernement fédéral ;

- d'émettre des avis sur l'ensemble des problèmes européens (UEO, Conseil de l'Europe, Schengen,...).

Le Comité d'avis peut rédiger des rapports d'initiative. Il organise ses travaux et délibère selon les dispositions en vigueur pour les Commissions permanentes de la Chambre des représentants.
Les travaux du Comité d'avis peuvent être conclus par des propositions de résolution, des recommandations ou d'autres textes finaux qui sont soumis directement à la séance plénière de la Chambre et/ou du Sénat.

En ce qui concerne la coopération interparlementaire

- le contrôle exercé par les parlements nationaux sur les gouvernements respectifs dans le cadre du Conseil des Ministres européen devrait s'opérer grâce à la collaboration entre le Parlement européen et les parlements nationaux et à une meilleure communication des informations entre les institutions européennes et les institutions nationales ;

- dans ce cadre, des rencontres ont régulièrement lieu à plusieurs niveaux (Présidents des parlements, délégations des Comités d'avis chargés de Questions européennes et fonctionnaires des parlements nationaux de l'Union européenne) ;

- afin de renforcer la coopération entre le Parlement européen et les parlements nationaux, des parlementaires belges participent de temps à autres – à l'invitation du Parlement européen – à certains travaux de Commission du Parlement européen ;

- le Comité d'avis accueille régulièrement des commissions homologues des autres parlements. A cette occasion, l'on procède à un échange d'informations sur le fonctionnement interne et les compétences de chaque commission. Au cours de ces dernières années, les échanges avec les pays candidats à l'Union européenne se sont intensifiés ;

- la COSAC (Conférence des organes spécialisés en Affaires communautaires) est considérée comme le meilleur instrument qui permette de favoriser l'échange d'informations et la collaboration des parlements.

En ce qui concerne la **Chambre des représentants**, les articles 36 et 37 du Règlement concernent les Affaires européennes.

L'article 36 stipule que : « *sans préjudice des dispositions de l'article 24, alinéa 5, chaque commission permanente inscrit à son ordre du jour une fois par mois un échange de vues consacré aux questions européennes qu la concernent et qui sont à l'ordre du jour du Conseil des ministres de la CE ou ont fait l'objet d'une décision de ce Conseil, ainsi qu'aux résolutions qui la concernent et qui ont été transmises officiellement à la Chambre par le Parlement européen*[1] ».

L'article 37 stipule que : « *chaque commission permanente nomme un europromoteur, qui est chargé d'assurer le suivi, au sein de la commission, des avis, des propositions de résolution, des recommandations et des autres textes finaux du Comité d'avis chargé de Questions européennes, ainsi que des propositions d'actes normatifs et autres documents de la Commission européenne qui lui sont transmis par le secrétariat du Comité* ».

Depuis mars 2000, la Chambre des représentants désigne au début de chaque législature un europromoteur au sein de chaque commission permanente. Ce membre est le trait d'union entre les commissions permanentes et le Comité d'avis chargé de Questions européennes, et doit veiller à ce que les questions européennes soient portées mensuellement à l'ordre du jour de la Commission permanente de la Chambre à laquelle il appartient.

En ce qui concerne le **Sénat**, les membres du Comité d'avis reçoivent chaque semaine un relevé des nouvelles propositions législatives et documents de consultation (livres verts, livres blancs, communications, rapports) de la Commission européenne. Les documents jugés importants sont également envoyés aux présidents des commissions permanentes concernées.

[1] Voir l'article 92quater de la loi spéciale du 8 août 1980 des réformes institutionnelles.

Ensuite, il appartient aux membres de la Chambre et du Sénat d'apprécier si un examen plus approfondi est indiqué et ce, au moyen des instruments de contrôle parlementaire classiques : question orale, question écrite, demande d'explication, rapport en commission, résolution soumise à la plénière ainsi que, pour la Chambre uniquement, l'interpellation. Celle-ci constitue un moyen de contrôle parlementaire permettant à un membre de la Chambre de demander à un ou plusieurs ministres fédéraux de se justifier à propos d'un acte politique, d'une situation précise, d'aspects généraux ou spécifiques de la politique du gouvernement. En conclusion d'interpellations peuvent être déposées des motions mettant en cause la responsabilité du gouvernement ou d'un membre du gouvernement ou faisant une recommandation au gouvernement. Les ministres ne peuvent être interpellés que sur leur politique et non par sur leurs intentions. Le droit d'interpeller des membres du gouvernement fédéral est réservé aux membres de la Chambre. Les membres de la Chambre interpellent afin de soulever un problème important. Des évènements actuels, tant intérieurs qu'internationaux, peuvent faire l'objet d'une interpellation Ce moyen de contrôle parlementaire était relativement peu utilisé par le passé. Entre 1946 et 1962, le nombre annuel d'interpellations déposées et développées à la Chambre était inférieur à 100. Depuis lors, il a considérablement augmenté. La procédure d'interpellation est consignée dans le Règlement de la Chambre des représentants.

L'information relative aux affaires européennes que les parlementaires obtiennent par le Comité d'avis leur est également utile dans leurs activités politiques en général (contacts avec les citoyens, activités dans le cadre d'un mandat politique au niveau communal ou régional, activités dans des organisations professionnelles ou des organisations représentatives de la société civile, contacts au sein du parti politique, etc.).

En ce qui concerne le suivi des activités du Conseil, la représentation permanente de la Belgique communique systématiquement les ordres du jour des Conseils et du Coreper au Secrétariat du Comité d'avis. Ces ordres du jour sont ensuite transmis à tous les membres du Comité d'avis ainsi qu'aux commissions permanentes concernées.

En outre, il a été demandé au Ministre des Affaires étrangères que les ordres du jour des Conseils soient accompagnés d'une note explicative et d'un bref compte rendu de la réunion du Conseil, accordant une attention particulière à la position belge. Ces informations complémentaires doivent permettre d'alimenter les débats des commissions permanentes concernant les affaires européennes.

2.1.2 Base légale

Devoir d'information du gouvernement sur les propositions d'actes normatifs de la Commission européenne :

En vertu de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles telle que modifiée par la loi spéciale du 5 mai 1993 sur les relations internationales des Communautés et des Régions[2], le Gouvernement est tenu de communiquer les propositions d'actes normatifs de la Commission des Communautés européennes aux Assemblées législatives, leur permettant ainsi d'en délibérer avant que le Conseil des Ministres de l'Union européenne ne prenne une décision.

2.2 Le Protocole d'Amsterdam

Le Comité d'avis travaille de façon autonome, c'est-à-dire qu'il ne doit pas attendre d'être saisi par le Gouvernement d'une proposition législative de la Commission européenne. Le Protocole a eu comme effet positif que le Gouvernement et les administrations sont plus sensibles aux demandes d'information du Comité d'avis.

2.3 Post – Seville « openness provisions »

Tant la Chambre que le Sénat ont toujours estimé que le fonctionnement des institutions européennes doit être régi, entre autres, par le principe de la transparence, ce qui veut dire qu'en ce qui concerne le Conseil, celui-ci doit travailler de manière encore plus transparente qu'il ne fait actuellement, surtout lorsqu'il agit en qualité de législateur. A cet égard, l'ouverture au public des sessions du Conseil lorsqu'il agit en codécision avec le Parlement européen n'est donc pas suffisant.

DL/MVB – 24.3.2004

[2] L'article 4 de cette loi introduit un titre nouveau, dans la loi spéciale du 8 août 1980, libellé comme suit : « Titre IVter – Information des Chambres et des Conseils sur les propositions d'actes normatifs de la Commission des Communautés européennes
Article 92quater – Dès leur transmission au Conseil des Communautés européennes, les propositions de règlement et de directive et, le cas échéant, des autres actes à caractère normatif de la Commission des Communautés européennes seront transmis aux Chambres et aux Conseils, chacun pour ce qui le concerne.

ANNEXE 4 / BIJLAGE 4

Considérations du Parlement danois sur l'application du principe de subsidiarité

Beschouwingen van het Deense Parlement over de toepassing van het subsidiariteitsprincipe

Chairman of the European Affairs Committee
Parliament of Denmark

To participants in the XXXI COSAC

Copenhagen, 22 April 2004
J. no. EUU 223/LBM

Considerations in the Danish Parliament on the application of the principle of subsidiarity

Dear Colleagues,

I am very pleased that we will have an opportunity to discuss the "Scrutiny of EU Business in accordance with the Protocol of the Amsterdam Treaty on the Role of National Parliaments in the European Union" at the coming COSAC meeting.

The Danish Parliament finds the subject extremely important. At present we are considering how to re-organise our procedures in order to improve our scrutiny of the principle of subsidiarity.
In this respect, we have been inspired by the interesting and constructive ideas of the Dutch Parliament. I would especially like to point out the inventive suggestions from the Netherlands on how to organise and visualise the exchange of information between the national parliaments with regard to subsidiarity.

For your information and inspiration I have enclosed a memorandum describing how the scrutiny of the principle of subsidiarity could be organised in the Danish Parliament. We plan to implement these new procedures in the coming autumn.

I am looking forward to discussing these subjects with you at the XXXI COSAC in Dublin and learning from your experience.

Yours sincerely,

Claus Larsen-Jensen

Direct Fax (+45) 33 37 36 90

DOC 51 1274/001 (Chambre/Kamer)
3-784/1 (Sénat/Senaat)

Le Président de la Commission des Affaires européennes
du Folketing

Aux participants à la XXXIè COSAC

Copenhague, le 22 avril 2004
Réf. EUU 223/LBM

Observations du Folketing danois sur l'application des principes de subsidiarité

Chers collègues,

À la prochaine réunion du COSAC, j'aurai le plaisir de discuter avec vous de la question concernant « Le Contrôle des Activités de l'Union européenne conformément aux dispositions du Protocole sur le Rôle des Parlements nationaux dans l'Union européenne annexé au Traité d'Amsterdam. »

Pour le Parlement danois, cette question est d'une extrême importance. À l'heure actuelle, nous étudions des méthodes de réorganisation de nos procédures en vue d'améliorer notre contrôle du respect du principe de subsidiarité.
En cela, nous avons été inspirés par les idées intéressantes et constructives émises par le parlement néerlandais. À ce propos, je tiens à rendre hommage au caractère novateur des suggestions que cette institution a soumises sur la manière d'organiser et de visualiser les échanges interparlementaires des données ayant trait au principe de subsidiarité.

Pour votre information et à titre d'exemple, je joins à la présente une note proposant au Folketing danois une méthode de contrôle du respect de la subsidiarité. Nous avons l'intention de mettre en œuvre ces nouvelles procédures dans le courant du troisième trimestre de cette année.

En attendant le plaisir de discuter avec vous ces questions à la XXXIè COSAC de Dublin, discussions qui nous permettrons de nous enrichir de votre expérience, je vous prie d'accepter, chers collègues, l'expression de ma haute considération.

Claus Larsen-Jensen

Fax ligne directe: (+45) 33 37 36 90

Commission des Affaires européennes du Folketing
Christiansborg, le 22 mars 2004

Note concernant l'intégration par le Folketing et les commissions parlementaires permanentes du contrôle relatif au principe de subsidiarité

Le contrôle par le Folketing du respect du principe de subsidiarité est une mission importante étant donné les instruments prévus pour cela dans le prochain traité constitutionnel et ceux dont nous disposons aux termes des traités en vigueur.

Dans ce qui suit, nous essaierons de présenter brièvement une approche possible de ce contrôle.

Pour cela, nous proposerons d'une part la **procédure** de contrôle telle qu'elle pourrait se présenter dans le cadre actuel (I), d'autre part des **critères concrets** à appliquer dans le cadre d'une telle procedure (II).

I- Procédure

Le tableau ci-dessous présente la forme possible que pourrait prendre le contrôle du principe de subsidiarité par les commissions permanentes et la commission aux Affaires européennes si l'on retient le délai de 6 semaines prévu par l'actuel projet constitutionnel.

À ce propos, on fera remarquer que six semaines est un délai court, vu le nombre des parties qui pourraient être impliquées dans la procédure [1].

Contrôle par les commissions permanentes et la commission des Affaires européennes du respect du principe de subsidiarité

Niveau	Procédure		
(1)	1. La Commission de l'UE présente une proposition législative[2]. 2. Le texte est immédiatement distribué aux commissions parlementaires compétentes. 3. Pour les propositions importantes, le Folketing procède à une audition publique en vue de recueillir des commentaires sur le contrôle de conformité au principe de subsidiarité.		
(2)	Au plus tard **2 semaines** après la date de présentation de la proposition.	Le gouvernement fait parvenir au Folketing sa **note explicative**. La note explicative contient la position du gouvernement sur la comformité de la proposition sur le principe de subsidiarité.	
(3)	Au plus tard **4 semaines** après la date de présentation de la proposition.	La commission permanente concernée par la proposition [4] **donne son avis** à la commission des Affaires européennes.	Si la commission permanente estime que le principe de subsidiarité n'est pas respecté par la proposition, la COSAC en est avisé en vue de transmettre l'information aux autres parlements nationaux de l'UE.
(4)	Au plus tard **5 semaines** après la date de présentation de la proposition.	La proposition est examinée par la commission des Affaires européennes sur la base de l'avis de la commission permanente concernée, de la note explicative du gouvernement ainsi que du résultat de la coordination qui aura été éventuellement mise en œuvre (par exemple à travers le site web de la COSAC) pour connaître la position des commissions parlementaires et des commissions spécialisées dans les affaires européennes et communautaires des autres États membres.	
		En cas de divergence de leurs avis respectifs, la commission permanente concernée par la proposition et la commission des Affaires européennes tiennent une réunion conjointe.	

(5)	Au plus tard **6 semaines** après la date de présentation de la proposition.	Le président de la commission des Affaires européennes et/ou le président du Folketing signe(nt) l'**avis** de la commission des Affaires européennes. Le président du Folketing transmet le texte à la Commission européenne, au Conseil européen et au Parlement européen.	L'avis définitif du Folketing est rendu public par exemple sur le site web de la COSAC à titre d'information et d'exemple.

II – Critères concrets de contrôle du principe de subsidiarité.

Le principe de subsidiarité implique que les décisions soient prises au niveau le plus proche possible des citoyens. Il est défini dans les termes suivants à l'article I-9.3 du projet de constitution européenne :

> *« En vertu du principe de subsidiarité, dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, l'Union intervient seulement et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres tant au niveau central qu'au niveau régional et local mais peuvent, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux atteints au niveau de l'Union. »*

En d'autres mots, le principe de subsidiarité sert à apprécier **si** une situation donnée doit faire l'objet d'une disposition communautaire.

Il est par nature éminemment politique et relativement peu facile à convertir en concept opérationnel. Cela se voit par exemple à travers la jurisprudence de la Cour de Justice, qui n'a jusqu'ici jamais écarté un acte législatif au motif qu'il ne respectait pas le principe de subsidiarité[5]. On pourrait en dire autant du principe de proportionnalité, ce qui n'a toutefois pas empêché la Cour de Justice européenne de mettre en place une vaste jurisprudence en matière d'interprétation de ce principe. En d'autres termes, même si un principe est d'un maniement difficile, il peut néanmoins avoir une grande utilité pratique[6].

Principe de subsidiarité contre principe de proportionnalité

Le principe de subsidiarité est mentionné dans un grand nombre d'endroits aussi bien dans les traités actuels[7] que dans le projet de constitution[8], et souvent avec le principe de proportionnalité.

On peut dire que ces deux principes se chevauchent dans une certaine mesure – néanmoins, dans ce qui suit, les deux principes sont considéres comme deux principes distincts et indépendants l'un de l'autre.

Le **principe de subsidiarité** limite l'action de l'Union européenne aux objectifs qui ne pourraient être atteints de manière suffisante au niveau national. C'est , en d'autres termes, une sorte **de principe d'attribution de compétence complémentaire.** S'il n'est pas respecté, l'UE n'est pas compétente pour agir dans le domaine concerné.

Par contre, le **principe de proportionnalité** ne relève pas de l'attribution de compétences. En effet, son application n'entre en ligne de compte qu'une fois la **décision prise** d'agir au niveau de l'UE. Après quoi c'est lui qui détermine les dispositions à prendre ainsi que leur portée.

Pour le dire d'une manière un peu schématique, le **principe de subsidiarité** sert à apprécier **si** un problème donné doit recevoir une solution au plan de l'Union européenne, tandis que le **principe de proportionnalité** sert à déterminer **la manière** dont il doit être résolu. On peut également dire que le **principe de proportionnalité** définit le type d'outil à employer (faut-il enfoncer le clou à l'aide d'un marteau fendu ou d'un marteau de forgeron ?) alors que le principe de subsidiarité s'applique, lui, pour faire état de la présence même du clou.

Le groupe de travail 1 de la Convention, qui était chargé de l'examen du principe de subsidiarité, estimait que *« (ce) principe ayant essentiellement un caractère politique, et son application comportant une large marge d'appréciation de la part des institutions, le contrôle de son respect doit être pour l'essentiel de nature politique. »*

Les propositions ci-dessous concernant les critères d'évaluation du respect du principe de subsidiarité reposent sur les dispositions visées aux paragraphes 5 et 6 du Protocole n° 30 annexé au Traité instituant la Communauté économique européenne.

Lignes directrices pour l'évaluation du respect du principe de subsidiarité :

Objectif général : L'objectif communautaire est mieux réalisé au plan communautaire qu'au plan national.
1. La situation qui fait l'objet d'une proposition législative a-t-elle un caractère transnational ? Dans ce cas, des actions nationales ne permettront pas d'atteindre de manière satisfaisante les objectifs visés.
2. Y aurait-il violation des traités si la Communauté s'abstenait d'agir ou si seuls les États membres agissaient ?
3. Est-ce que, du fait de sa portée ou de ses effets, une action au niveau communautaire présenterait des avantages indubitables par rapport à une action nationale ?

À toutes fins utiles, nous ferons remarquer que le texte du projet de traité constitutionnel dispose clairement que la Cour de Justice restera compétente pour se prononcer sur les violations du principe du principe de subsidiarité. Or, celui-ci faisant l'objet d'une attention de plus en plus marquée, la Cour de Justice sera vraisemblablement amenée à connaître d'un nombre croissant de requêtes pour violation du principe de subsidiarité.

On pourra ainsi, à un moment ou à un autre, dégager de la jurisprudence de la Cour de Justice européenne les règles permettant de définir le contenu de ce principe.

[1] Il faut en moyenne 8 mois pour mener à terme le dossier d'une proposition adoptée en première lecture. Cette période comprend l'examen de la proposition par le Conseil. On est en droit de se demander s'il ne serait pas approprié d'augmenter le délai de six semaines prévu au projet de constitution. À notre connaissance, il n'a pas été beaucoup débattu par la Convention, vraisemblablement parce que, pour les parlements nationaux, l'instauration du contrôle constituait en soi un grand progrès.

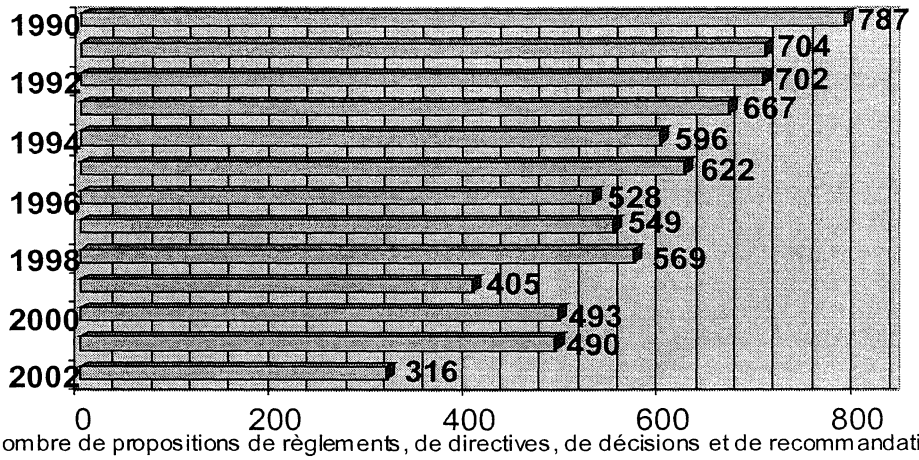
[2] Selon nous, quelque 100 propositions législatives relèveront probablement d'une procédure de contrôle de conformité au principe de subsidiarité. Seulement 30 à 40 de ces propositions présenteront un caractère d'importance par rapport à ce principe.

La Commission rend compte, dans son rapport annuel « Mieux légiférer 2002 » (11.12.2002), de l'évolution du nombre d'actes juridiques.

Evolution du nombre de propositions de la Commission entre 1990 et 2002

** Situation au 27.11.2002 - Source : Base de données PreLex*

(1990/2001: chiffres tirés de la base de données Eur-Lex



Comme on le voit, le nombre de 316 pour l'année 2002 couvre aussi les décisions et les actions qui ne concernent pas l'application du principe de subsidiarité. En outre, si l'on tient compte du fait qu'un certain nombre de propositions sont (en autres) des propositions d'amendement, on peut avancer, comme nous le faisons plus haut, que chaque année quelque 100 actes mériteront d'être soumis au contrôle de subsidiarité.

[3] Nous proposons que le secrétariat des Affaires européennes se charge de la conduite de l'audition à cette étape de la procédure. Si nécessaire, cette audition prendra la forme d'une consultation **à la fois** restreinte et **ouverte, restreinte** dans la mesure où la communication avec les parties concernées se fera par courrier électronique, et **ouverte** par le fait que tout le monde pourra intervenir dans l'espace de discussion qui sera ouvert à cet effet sur l'Internet. Les parties prenantes permanentes des consultations peuvent le cas échéant varier en fonction du domaine dont relève le dossier examiné.

[4] On remarquera que le principe de subsidiarité peut être considéré comme un « complément » au principe de répartition des compétences défini par le droit européen. En d'autres termes, comme le contrôle du respect de la répartition des compétences, le contrôle du respect de la subsidiarité implique l'examen de la base légale d'une proposition donnée visant à déterminer son fondement dans les traités. En général, étant donné qu'il se fait sur la base de la formulation de la disposition correspondante visée aux traités, l'examen du fondement juridique a un caractère relativement peu technique.

La pertinence du principe de subsidiarité se vérifie tout particulièrement sous le rapport des extensions de compétences auxquelles peuvent donner lieu l'article 308 TCE et l'article 1-17 du projet de constitution.

[5] En général, la Cour de Justice répugne à vérifier les appréciations d'ordre politique et/ou économique.

[6] On peut également dire que le principe de subsidiarité constitue une sorte de principe de présomption ou de règle concernant la charge de la preuve. Si, pour un domaine donné, on part de la présomption qu'il ne nécessite pas de législation au niveau de l'Union européenne et que la Commission tienne quand même à une telle législation, il faudra qu'elle en fournisse un motif convaincant. En d'autres termes, la charge de la preuve lui incombe, et pour cela, elle doit étayer son projet d'acte juridique communautaire d'arguments solides.

[7] Notamment dans le préambule TUE, l'article 1 TUE, l'article 5 TCE et le Protocole n° 30 TCE.

[8] Art. 1-9 et Protocole sur l'Application des Principes de Proportionnalité et de Subsidiarité .

The European Affairs Committee of the Folketing
Christiansborg, 22 March 2004

Memorandum regarding the involvement of the Folketing and sector committees in controlling the principle of subsidiarity

The Folketing's control of the principle of subsidiarity is relevant, partly in relation to the opportunities that will be provided by the coming Treaty establishing a Constitution for Europe, and partly in relation to the opportunities that are already present in the existing treaty.

The following is a brief attempt to list a possible approach to this control.

This takes the form of a proposal regarding how the **procedure** for such a control could be organised under the given circumstances (I), and partly the form of a proposal regarding which **concrete criteria** control could be based on in the given case (II).

I - Procedure

The schematic presentation below indicates how the control of the principle of subsidiarity on the part of the Folketing and the sector committees could be organised if it were based on the six-week deadline mentioned in the current draft Treaty establishing a Constitution for Europe.

It should be noted in this connection that six weeks is not a long time in consideration of the many parties that would be involved in the procedure[1] in the given case.

Treatment of the principle of subsidiarity in the sector committees and the European Affairs Committee

Step	Procedure		
(1)	1. The Commission tables a motion for a legislative proposal[2]. 2. The proposal is immediately distributed to the European Affairs Committee and the sector committees involved. 3. The proposal is forwarded from the Folketing for a hearing[3] with the aim of obtaining comments for use in connection with a control of subsidiarity.		
(2)	No later than **two weeks** after the proposal has been tabled	The government has forwarded an **explanatory memorandum** to the sector committee and the European Affairs Committee. The government's independent position on the motions conformity with the principle of subsidiarity must be evident from the explanatory memorandum.	
(3)	No later than **four weeks** after the proposal has been tabled	The sector committee has reviewed the proposal[4] and has forwarded a **statement** to the European Affairs Committee.	If the sector committee finds that the principle of subsidiarity has not been respected, COSAC is informed of this for the purpose of passing the message on to the other national parliaments.
(4)	No later than **five weeks** after the proposal has been tabled	The proposal is reviewed by the European Affairs Committee on the basis of the statement from the sector committee, the government's explanatory memorandum, as well as on the basis of a possible co-ordination with the attitudes of foreign sector committees and European affairs committees, via COSAC's website, for example.	
		A joint meeting will be convened in the case of a discrepancy between the statement from the sector committee and the attitude of the European Affairs Committee.	
(5)	No later than **six weeks** after the proposal has been tabled	The **recommendation** from the European Affairs Committee is signed by the chairperson of the European Affairs Committee and/or countersigned by the Speaker of the Folketing. The recommendation is forwarded to the Commission, the Council, and the European Parliament by the Speaker of the Folketing.	The Folketing's final recommendation is forwarded to COSAC's website, for example, as a source of orientation and inspiration

II - Concrete criteria for scrutinising the principle of subsidiarity

The principle of subsidiarity implies that decisions must be made as close to citizens as possible. The principle of subsidiarity is defined in article I-9-3 in the draft Treaty establishing a Constitution for Europe:

> *"Under the principle of subsidiarity in areas that do not fall within its exclusive competence the Union shall act only if and insofar as the objectives of the intended action cannot be sufficiently achieved by Member States, either at central level, or at regional and local level, but can rather, by reason of the scale or effects of the proposed action, be better achieved at Union level."*

In other words the principle of subsidiarity shall apply after an evaluation of **whether** a given circumstance should be regulated at EU level.

By its nature the principle of subsidiarity is highly political and not very easy to put into **operation**. This can also be seen from the practice of the European Court of Justice, for example, as up to the present it has not set aside a legislative proposal on the grounds that it failed to respect the principle of subsidiarity[5]. In a sense, the same could be said of the principle of proportionality, which has not, however, prevented the European Court of Justice from establishing a comprehensive practice for interpreting this principle. In other words, the fact that a principle may be difficult to handle does not necessarily mean that it cannot have considerable practical relevance[6].

The principle of subsidiarity as opposed to the principle of proportionality

The principle of subsidiarity is referred to in a number of different places, both in the existing treaty[7] and in the draft Treaty establishing a Constitution for Europe[8], often together with the principle of proportionality. It could perhaps be said that the two principles overlap each other to a certain extent – however, the basis of the following is that they are two separate principles, independent of each other:

The principle of subsidiarity implies that the EU will only act insofar as the intended action cannot be sufficiently achieved at national level. In other words, the principle of subsidiarity is a kind of **supplementary principle for conferring competence**. If the principle of subsidiarity has not been respected the EU has no competence to act within the area in question.

The principle of proportionality, on the other hand, is not a principle for conferring competence. The application of the principle of proportionality is notably only relevant when a decision **has** been made to act at EU level – subsequently it is the **principle of proportionality** that is used to establish which measures can be applied, and how radical these measures will be.

In other words, and in a slightly simplified form, it could be said that the **principle of subsidiarity** can be applied after an evaluation of **whether** there is a problem that can and should be solved at EU level, whereas the **principle of proportionality** is applicable when evaluating **how** the problem should be solved. It could also be said that the **principle of proportionality** regulates the type of tool that should be used – should the nail be hammered in with a carpenter's hammer or a sledgehammer? – while the principle of subsidiarity is applied in connection with an evaluation of whether there is a nail at all.

The Convention's working team 1, which was responsible for formulating the principle of subsidiarity, stated the following on the principle of subsidiarity: As *"the principle of subsidiarity is a principle whose chief concern is of a political character, and whose performance implies a broad margin of assessment for institutions, the control of compliance with this principle should mainly be political"*.

The following proposals for criteria for assessing the principle of subsidiarity are based on Protocol 30, subsection 5 and subsection 6 of the EEC Treaty.

Guidelines for assessing the principle of subsidiarity:

General objective: Community objectives can better be achieved at Community level than at national level
1. Does the matter that is regulated by a motion for a legislative proposal have cross-national aspects that cannot be satisfactorily regulated through action on the part of the Member States?
2. Would a lack of action on the part of the Community or action solely on the part of the Member State be at variance with the requirements of the Treaty?
3. Would action at Community level be clearly advantageous due to the scale or effects of this by comparison with action on the part of the Member States?

For the sake of form it should be noted that it expressly appears from the draft Treaty establishing a Constitution for Europe that the European Court of Justice (still) has the competence to make statements regarding violations of the principle of subsidiarity. Given the sharpened focus on violations of the principle of subsidiarity it might be expected that more cases on the principle would be brought before the Court.

At some time or another it will therefore probably be possible to derive guidelines for the more detailed contents of the principles for the European Court of Justice's practice.

[1] On average it take eight months to conclude the matters that are adopted after the first reading. This also includes the Council's treatment of proposals. The question is whether an attempt should be made to prolong the six-week deadline in the draft Treaty establishing a Constitution for Europe. It was apparently the case that the six-week deadline did not give rise to lengthy debate in the Convention, ostensibly because the establishment of a control scheme was in itself already a great step forward for the national parliaments.

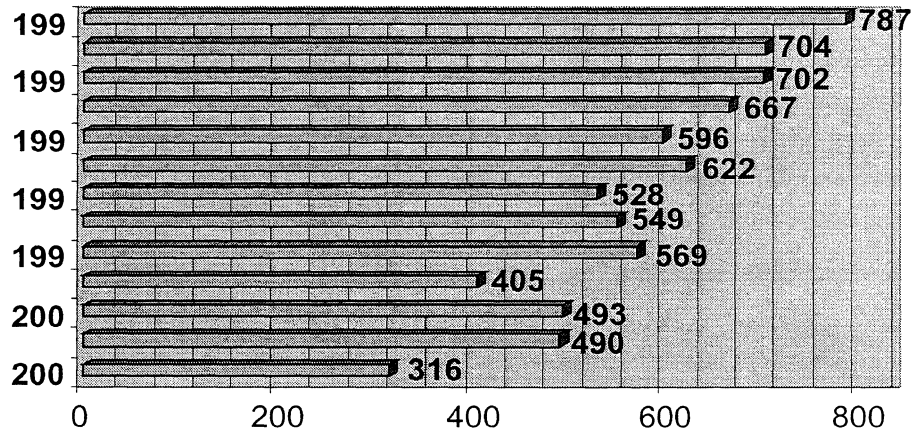
[2] It is estimated that about 100 motions for legislative proposals, which could give rise to a control of subsidiarity, are probably tabled each year. Perhaps only 30 – 40 of these proposals are important in relation to the principle of subsidiarity.

The Commission gave an account of the development in the number of legislative proposals in its report "Better legislation 2002" from 11/12/2002:

Development in no. of proposals from the Commission, 1990-2002

**Situation as of 27/11/2002 - Source: PreLex-basen*

(1990/2001: figures from Eur-Lex-basen)



As can be seen the figure 316 for 2002 also includes decisions and recommendations which are not, as a point of departure, relevant to the application of the principle of subsidiarity. When it is also taken into account that a number of the suggestions are for amendments, etc., as previously mentioned it can be estimated that about 100 legislative proposals a year will be relevant in relation to the control of subsidiarity.

[3] It has been suggested that the EU Secretariat should be responsible for the hearing during this phase. In the given case this could involve ***both*** a *private* and a ***public*** hearing at the same time, i.e. ***private*** in relation to permanent consultation parties, who would all be contacted by e-mail, and ***public*** in the form of a more informal hearing, such as a public hearing on the Internet, where everybody could make contributions. In the given case the permanent consultation parties could vary depending on which subject areas were involved in the concrete issue.

[4] It should be noted that the principle of subsidiarity can be regarded as a "superstructure" to the ordinary principle of the conferment of competences in the European Court of Justice. In other words, a control of the principle of subsidiarity implies – similarly to the case in connection with the conferment of competences – a control of the legal base of the proposal. An investigation is carried out to discover whether or not a given legislative proposal on the part of the EU has a legal base in the Treaty. A control of the legal base is carried out with the point of departure in the wording of a given treaty provision, and is therefore typically relatively non-technical in itself.

The principle of subsidiarity could be of relevance especially in connection with the "rubber Section" – TEF article 308 and Article I–17 – of the Draft Treaty establishing a Constitution for Europe.

[5] The European Court of Justice is generally reluctant to check politico-economic assessments.

[6] The principle of subsidiarity could also be said to constitute a kind of presumption principle or a rule regarding the burden of proof. Presumption runs contrary to an area being regulated at EU level – if regulation at EU level is nevertheless required there must be a convincing argument for this. In other words, the Commission has a burden of proof that it must discharge. This burden of proof can be discharged through a proper justification in the motion for an EU legislative proposal.

[7] Such as in TEU's preamble, TEU article 1, TEF article 5, and TEF Protocol 30.

[8] Article I-9 and the Protocol on the application of the principles of proportionality and subsidiarity.

ANNEXE 5 / BIJLAGE 5

Rapport du Groupe d'avis sur le rôle de la Cour des comptes européenne

Rapport van de Adviesgroep over de rol van het Europese Rekenhof

Report to the Oireachtas Joint Committee on European Affairs

from

Advisory Group on role of the European Court of Auditors

October 2003

Contents

	PAGE
Executive Summary of Recommendations	**3**
Background:	**6**
Introduction	
Terms of Reference	
Membership	
Scope and Limitations	
Consultation	
Overview of European Court of Auditors:	**8**
Appointment of members	8
Ranking of members	8
Work allocation	9
Staffing of European Court of Auditors	9
Function of the European Court of Auditors	9
Audit principles and procedures applied	9
Reporting by the European Court of Auditors	10
Statement of Assurance (DAS)	10
Peer Review and Quality Assurance	11
Issues and Recommendations	
Enlargement of membership of Court to 25 members	
Implications of 25 total membership	*13*
Preparation for the prospect of 10 new members	*14*
Possible models	*14*
Recommendations	*16*
Competencies of Auditors General	
Present situation	*17*
Recommendations	*18*
National Audit Offices	
Present situation	*19*
Recommendations	*20*
Staffing arising from enlargement	
Present situation	*21*
Recommendations	*22*
Professional auditing standards on enlargement	
Present situation	*22*
Recommendations	*23*
Conclusions	**25**
Abbreviations	**26**
Appendices:	
1: Parties consulted by the Group	*28*
2: Current membership of the ECA	*29*

SECTION ONE

EXECUTIVE SUMMARY OF RECOMMENDATIONS

The following is an executive summary of the recommendations of the Group in the areas of the management of the European Court of Auditors; the competencies of executives of the ECA; collaboration with NAOs, IAS and OLAF; staffing; and professional standards.

The recommendations fall into two categories:

a) those requiring Treaty Change, which we recommend should be considered at the earliest possible opportunity by Intergovernmental Conference (indicated below as *)
b) those that do not require Treaty change, which we recommend be progressed with immediate effect with an implementation target of twelve to eighteen months.

1 Management of the ECA

1.1 We recommend that the system of appointment of the executive of the European Court of Auditors be changed from a system of one Member from each Member State to a professional grouping of five Auditors General, supported by a supervisory body of twenty-five. *

1.2 The five Auditors General should be selected by international competition based on identified competencies (see below), using the most current methods of professional leadership selection. *

1.3 We recommend that the name of the Institution should reflect the reality that the European Court of Auditors is not a court in the way that many Member States' courts of auditors are, with judges holding judicial powers. We would suggest the name be changed to 'European Audit Office'. *

1.4 We recommend that, in order to maintain the communication lines with Member States, the EAO should host meetings with representatives of the Member States' European Affairs Committees each year, to inform on the work of the ECA, highlight developments, present the annual report and to answer any questions.

2 Competencies of Auditors General

2.1 We recommend that each Auditor General should have the competencies marked thus: ◇. The other competencies recommended below should be present among the five appointees.

- ñ Professional auditing qualification and experience at world-class level, ideally with undergraduate qualification in a non-business field, such as engineering, philosophy, medicine etc.
- ñ IT and Computer Audit qualification and experience (incorporating knowledge of the audit of computerised accounting information systems and the use of computer based audit tools)
- ñ Statistics qualification and experience
- ñ Risk analysis and risk management experience
- ñ Legal training and experience
- ñ Excellent communication skills (including cultural sensitivity, willingness to participate, ability to listen and a knowledge of corporate communication) ◇
- ñ Fluency in at least English and French ◇

- ñ Understanding of the political sensitivity of certain situations ◇
- ñ Understanding of economics
- ñ Understanding of public finances ◇
- ñ Knowledge of the workings of the European institutions
- ñ Excellent management skills (including change management, financial management, organisational skills and human resource management)
- ñ Strategic and analytical thinking
- ñ Problem solving
- ñ Common sense ◇
- ñ Independence ◇
- ñ A good sense of ethical values ◇
- ñ Willingness to participate in personal CPD and developmental review ◇
- ñ Integrity and the capacity to command the respect of the staff and the international audit and public finance communities ◇
- ñ Ability to motivate
- ñ Self-efficacy ◇

2.2 A comprehensive programme of CPD should be implemented to ensure regular updating of the skills and competencies of the Auditors General.

3 Collaboration with National Audit Offices, Internal Audit Service and European Anti-fraud Office

It is not desirable that the work of managing the economies of the Member States be impeded by an unnecessary burden of duplicated auditing. Therefore, we recommend a managed movement towards better collaboration between the ECA, the NAOs and the IAS. This would involve:

3.1 a commitment to internationalisation of the standards, principles and guidelines in auditing and accounting across the Member States.

3.2 A systematic approach by the ECA to quality assessment of the NAOs and IAS to allow it to assess the extent to which it can rely on the work of each NAO and the IAS.

3.3 The establishment of partnership/joint auditing in areas where there is common interest, a common reporting deadline and common standards.

3.4 An exploration of the possibility of commercial sub-contracting of the work of the ECA to NAOs. It would also be possible to envisage a situation where a NAO or the IAS might outsource some of its audit work to the ECA.

3.5 The establishment of a more active grouping of NAOs, IAS and ECA at a policy level to drive forward changes in procedures, practices and standards leading to the achievement of internationalisation of public audit and accounting standards. The group should establish connections with international standard setters, Universities and research institutions interested in audit and accounting development.

3.6 A review should be conducted to ensure that the links between the ECA and OLAF are such as to ensure compliance with the current thinking on forensic auditing.

4 Staffing arising from enlargement

In the preparation for enlargement, we recommend:

4.1 A review of the competencies and qualifications, including IT and Computer Audit qualifications, required for the professional staff.

4.2 Through use of away-days and similar opportunities for extended and participative discussion, the formulation of clear institution-wide roles and responsibilities for the top and middle levels of management

4.3 The introduction of a Change Management Programme to manage the organisational changes including the implementation of agreed changes.

4.4 A programme of management training and continuing professional development to be extended to all the top management, including the Members/Auditors General.

5 Professional standards on enlargement

We recommend:

5.1 That the work commenced on quality assurance be extended to include regular peer review of the audit policies, planning, execution and reporting of the ECA by an external independent body. This might, for example, be by the national audit offices of Australia or the United States of America or Canada; or one of the Big Four international audit firms.

5.2 That robust methodologies be put in place for both assurance audit and value for money audit in advance of the expansion of the EU. The issue of putting in place reliable accounting systems with sound internal controls is an urgent one for the Commission and it is one of the tasks of the ECA to ensure that the Commission is driven down the road of putting such systems in place as a matter of urgency. This is a major task for the ECA and one to which they should devote resources.

5.3 Clarification of the parameters of value for money audit. It is not the function of value for money audit to express an opinion on the parliamentary policies for expending resources on a particular programme. It is, on the other hand, its function firstly, to determine what were the criteria of success set for the programmes of expenditure and secondly, to express an opinion on whether the expenditure was efficient, economic and effective in the context of the criteria set.

5.4 In the light of the considerable work necessary to apply a model of risk assessment and internal control evaluation, a more classical model of assigning the value for money audit work to the internal auditor should be adopted. It is recommended that the IAS should take over the value for money auditing from the EAO. The EAO could then concentrate its resources on the assurance work. *

5.5 A review of the reports emanating from the ECA for clarity and the use of internationally recognised terminology indicating the level of qualification of opinion.

5.6 The publication of guidelines to direct whistleblowers who have decided to communicate information confidentially to the ECA.

5.7 An acceleration of the steps being taken to enhance the professional training and staff developmental review areas, particularly to ensure technical training for the new staff members who will probably come from the new Member States.

SECTION TWO

BACKGROUND

INTRODUCTION

In the context of Ireland's presidency of the EU commencing on January 1 2004, the Joint Committee on European Affairs has established an Advisory Group (the Group) to examine the role of the European Court of Auditors (ECA), particularly in the light of the admission to the Union of the ten new Member States, Czech Republic, Estonia, Cyprus, Latvia, Lithuania, Hungary, Malta, Poland, Slovenia, Slovakia. The Group presents herewith its report to the Committee.

TERMS OF REFERENCE

The terms of reference for the Group are as follows:

"To consider the role of the European Court of Auditors, in particular, its capacity to fulfil its functions and to efficiently and effectively discharge its responsibilities, taking into account the needs of a Union of up to 25, or even more Member States and to report its findings to the Joint Committee on European Affairs".

MEMBERSHIP

The Membership of the Group is as follows:

Professor Patricia Barker, DCU (Chair)
Mr. Brian Coffey, AccBank
Ms. Mairead Divilly, Partner, Mazars, Chapman Flood
Ms. Mary Fulton, Partner, Deloitte & Touche
Mr. Moore McDowell, UCD
Mr. Brian Murphy, Irish Pharmaceutical Healthcare Association

SCOPE AND LIMITATIONS

There were no financial or HR resources available to the Group to conduct this examination. Its brief was to conduct a desktop review. However, the Group concluded that it would not be possible to reach any balanced conclusion in the absence of discussions with interested persons in Ireland and with Members of the ECA. Additionally, the Group felt that it would be imperative to visit the ECA to meet with some of the staff and officers. Therefore, meetings were arranged in Ireland, by members, at their own expense and a three-day visit was arranged to Luxembourg and funded by the private resources of the Group. The lack of resources and limited time available to the Group mean that the scope of the review has been restricted to an overview of the structure of the ECA and the fundamental working principles in the context of the enlarging membership and the concomitant different cultural, technical and professional traditions in auditing. The experience and perceptions of past Members, current Members, senior staff and other stakeholders has informed the recommendations of the Group. This report is presented to the Oireachtas Joint Committee on European Affairs. It is our understanding that the matters raised in this report will be referred to Conférence des Organes Spécialisés dans les Affaires

Communautaires (COSAC) by the Oireachtas Committee during the period of Ireland's Presidency of the European Union commencing on January 1, 2004.

CONSULTATION

The Group met on several occasions. Members of the Group met with a number of interested parties to ascertain views and to inform the Group's deliberations. We would like to put on record our thanks for the time given by these parties and for their openness and helpfulness. A full list of those to whom this thanks is due is included at Appendix One. The Group would also like to record its appreciation to Ms. Clare Balfe, DCU Business School, for her administrative assistance.

SECTION THREE

OVERVIEW OF ECA AT PRESENT

APPOINTMENT

The ECA is mandated by the Treaty establishing the European Community (last amended by the Treaty of Nice) (The Treaty) (Art. 246) to "carry out the audit"". The ECA was established by the Treaty of Brussels in 1975. It became operational in 1977 and was promoted to 'Institution' in 1993 with the Maastricht Treaty. The name 'Court of Auditors' was taken from the continental European system of a court with judges overseeing the audits, having the power to make judicial rulings. The ECA consists of one national from each Member State (Art. 247). A Member of the Court of Auditors (a Member) is appointed by the Council, having consulted the European Parliament, based on proposals made by each Member State; for a period of six years (renewable). The qualifications required are that the Member should belong, or have belonged, to external audit bodies or be especially qualified for the office. It was originally envisaged that the Members should be nominated by Member States from their National Audit Office (NAO) – known in some member states as a 'court of auditors' and, in the case of Ireland, the office of the Comptroller and Auditor General.

The interpretation of 'especially qualified for the office' appears to be broad. It was suggested to us by one Member that 'especially qualified' means that every honourable citizen is qualified for consideration. Custom and practice has developed which makes it possible to predict the most likely profile of a Member. For example, the British Member is likely be appointed from HM Treasury; the Irish Member a politician experienced in budgetary matters; the Danish Member and, generally, the French Member from their respective NAOs, and so on. Details of the profile of the current Membership of the ECA is set out as Appendix Two.

Members are required to be independent (Art. 247.4) and may not take any instruction from their government or any other body. They may not engage in any other occupation (gainful or otherwise) during their term of office. (Art. 247.5)

Members are remunerated for the post on the same scale as a judge of the European Court of Justice, similar to that paid to a Commissioner. Benefits to which they are entitled include:

- The right to make grace and favour appointments of a Chef de Cabinet and a deputy Chef de Cabinet, two secretaries and a chauffeur (subject to approval by the Secretary General or College).
- A car
- The provisions of the Protocol on the Privileges and Immunities of the EC applicable to the Judges of the Court of Justice also apply to Members
- A travel allowance
- A three-year 'transition payment' after the final year of office to compensate for not becoming involved in organisations previously audited.

RANKING OF MEMBERS WITHIN THE ECA

The Rules of Procedure of the Court of Auditors (2002) stipulate that the Members themselves elect the President (regarded as *primus inter pares)* from among their number for a period of three years (renewable) (Art. 9). The ranking order, after the President, is based on date of appointment and, where Members have been appointed on the same day, based on age (Art. 7). Therefore, under the current structure, the ten new Member States will nominate Members who

will rank lower than the existing Members, and *inter sui,* if they are appointed on the same day, according to their relative ages.

WORK ALLOCATION

The ECA is divided into the President's Department and Audit Groups (Art. 12, Rules of Procedure). There are fourteen sectors, twelve audit and two horizontal (Audit Development and Reports – ADAR and Statement of Assurance – SOA). Each sector is headed by a Member and the sectors are currently grouped into four audit groups, headed by the most senior Member (doyen/doyenne). Members are allocated to a particular audit group based on negotiation with the President.

STAFFING OF THE ECA

The total staff complement is currently just over 600, of whom approximately 500 are on permanent contracts and 100 on temporary contracts. Just less than 50% of the staff Members are employed as auditors. The remainder are employed as translators and administrators. The number of staff holding professional audit qualifications was estimated by the ECA as between 15% and 34%. Although figures were not supplied, it was acknowledged by the Members that there is a serious gender imbalance with men predominating in the audit area (for example, no Heads of Division are women) and women predominating in the translation service. Although there is an attempt to ensure that staff are recruited in such a way as to provide a mix of nationalities from the Member States, the first two priorities in recruitment are technical competence and compliance with the fairly rigid recruitment and promotion rules of the EU.

Resources have recently been allocated to the training brief of the ADAR sector to enhance training and continuing professional development for staff. Modern human resource strategies of assisted development review have not, heretofore, been applied. However, a move in this direction is on the agenda of the Secretariat General.

FUNCTION OF THE ECA

Art. 248 mandates the ECA to ' carry out the audit'. It has the right to organise its own audits independently and to extend the audits into the field of 'sound financial management' (which is not the case for all the NAOs within the EU). Sound financial management audit is also known as value for money audit. There is also provision for the ECA to submit observations, particularly in the form of special reports, on specific questions and deliver opinions at the request of one of the other institutions of the community. (248.4). Additionally, the ECA is required to assist the European Parliament and the Council in exercising their powers of control over the implementation of the budget.

PRINCIPLES AND PROCEDURES APPLIED

Art. 248.1 of the Treaty sets the principles to be applied in the audit function of the ECA as an examination of all accounts of revenues and expenditure of the Community and of all bodies set up by the Community. The purpose of the audit is to provide an assurance as to:

- Reliability
- Regularity
- Legality

of the underlying transactions.

Art. 248.1 defines an audit as the examination of the accounts of all revenue and expenditure of the Community. Art. 248.2 specifies that the audit shall consist of an examination of whether all revenue has been received and all expenditure incurred in a lawful and regular manner and whether the financial management has been sound. In particular, there is a requirement to report on any cases of irregularity. There is an assumption that the audit of expenditure (but not income) will be based on commitments undertaken and payments made.

Art. 248.2 also requires the ECA to 'examine whether the financial management has been sound. In doing so, .. report in particular on any cases of irregularity'

The responsibility for the detection and investigation of fraud, however, is in the hands of the European Anti-Fraud Office (OLAF).

Although the above mandate appears to emphasise a compliance focus of audit, the ECA document on Court Audit Policies and Standards requires its staff (10/02) to conduct an audit in accordance with the International Organisation of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) Auditing Standards and the International Federation of Accountants (IFAC) International Standards on Auditing insofar as applicable in the Community context. European Implementing guidelines for the INTOSAI Auditing Standards have been drawn up by an ad hoc group set up by the Contact Committee of Presidents of the EU (Supreme Audit Institutions (SAIs), chaired by the ECA. The introduction to the guidelines refers to the desire to provide a common methodological thread to run through the 'rich diversity of public audit traditions in the EU Member States'.

A detailed audit manual is in use. However, the section on sound financial management (or value for money auditing) is very thin.

At the time of writing, INTOSAI and IFAC's International Auditing and Assurance Standards Board (IAASB) are discussing the drafting of a Memorandum of Understanding on Guidelines for Financial Audit, which would incorporate public sector auditing into the body of the ISAs. The ECA is not a Member of INTOSAI and is not a member of the Public Sector Committee of IFAC. There are some Members with an interest in pursuing the participation of ECA in setting the international audit agenda.

As referred to above, there are different national traditions in public audit in the EU Member States. Therefore, although there is an audit manual which should standardise practice, auditors and the environments in which they audit have different traditions ranging from the risk and control assessment model; to a court model where Members are judges and have judicial powers; to what has been described as a 'search, find and punish' model.

REPORTING BY THE ECA

Having concluded its annual reviews and Special Reports, each group currently reports to the Court for discussion. The reports are then approved and a *procédure contradictoire* takes place with the auditees having the right to respond to points made in the Special Reports and the *Déclaration d'Assurance* (DAS). The Annual Report takes a considerable time to write, review, and process through the response procedure. The most current report available is that for the financial year ended December 2001, which was published on 28 November 2002.

STATEMENT OF ASSURANCE (DAS)

Although international auditing practice has guidelines for the tiering of audit and related services as:

- Audit

- ñ Review
- ñ Findings of agreed-upon procedures
- ñ Compilation

It would appear that there is no such choice in the scope of work available to the ECA.

Additionally, international auditing practice provides readily recognisable forms of wording for 'true and fair' audit opinions, which include, for example:

- ñ Disagreement – adverse opinion
- ñ Uncertainty – disclaimer of opinion
- ñ Disagreement – except for
- ñ Uncertainty – subject to
- ñ Uncertainty – subject to (scope limitation)
- ñ Emphasis of matter
- ñ Unqualified

The DAS refers to the audit carried out in accordance with the Court's own audit policies and standards and provides an opinion as to the reliability of the accounts and the legality and regularity of the underlying transactions. The reader is left unsure as to how any opinion (albeit qualified) that the accounts 'reflect faithfully the Communities' revenue and expenditure for the year and financial position at the year-end' could have been formed given the doubts expressed about the underlying accounting system and the accounting errors identified.

The most recently published DAS opinion refers to what would generally be regarded as serious qualifications of opinion as 'observations' and 'the remark':

"Except for the effects of the observations summarised in indents (a) to (d) below and the remark made in paragraph IV, the Court is of the opinion that the accounts of the financial year closed on 31 December 2001, as published in the Official Journal, faithfully reflect the Communities' revenue and expenditure for the year end and their financial position at the year end:

(a) overstatement by 148.7 million euro of provisions paid to the Member States in respect of agricultural intervention stocks;
(b) entry without adequate justification under 'Sundry debitors' (sic.) of 980 million euro relating to cash transfers in third countries;
(c) provision of 564 million euro set up on doubtful bases in respect of the cost of dismantling the Joint Research Centre's nuclear installations;
(d) overstatement of commitments still outstanding by about 1,318 million euro

Paragraph IV

The Court emphasises that most of its reservations and observations are matters that regularly recur. These weaknesses stem to a large extent from the Community accounting system which was not designed to provide an assurance that the various components of the Communities' assets have all been recorded. The Court considers that urgent in-depth action in the Commission's departments to cope with the risks arising from the short-comings in the accounting system is required.

PEER REVIEW AND QUALITY ASSURANCE

Best current international auditing practice incorporates a system of quality assurance of the work of the auditor. This includes systems for assessing the procedures and policies adopted by the audit teams and an ex-post review of the work done. It is usual to have a system of internal check and external peer review. The ECA has recently introduced a system of internal check, but to date, has implemented no system of peer review, although special reports are sent to outside

evaluators (mainly universities) for analysis and comments on the overall quality. A system of internal peer review was introduced some years ago, with Members conducting reviews of other group's work. However, it was not successful, as Members were reluctant to criticise each other and felt the system was "cumbersome and did not add value to the discussions that already took place in the Audit Groups and in the Court".

SECTION FOUR

ISSUES AND RECOMMENDATIONS

1. ENLARGEMENT OF MEMBERSHIP OF ECA BY TEN NEW MEMBERS

Implications of 25 Members of the ECA

Under the current Treaty provisions, ten new Member States will automatically give rise to ten new Members of the ECA, with five new members of staff for each Member and concomitant establishment requirements for additional offices, motor vehicles, equipment etc., i.e. a total of 54 new staff members associated with the new Membership. There will also be a requirement for 63 additional audit staff, 56 translation staff and 11 administrative staff arising from the enlargement – a total of 184 new full time employees. Current estimates for the annual direct payroll costs of the ten new Members and their entourage of five staff each, are in the order of €8m. The annual direct payroll costs of additional technical staff to cater for the additional audit work involved in the new Member States will be approximately €12m.

It is clear that enlargement will necessitate additional audit and translation staff. However, in all our discussions, we found little support for the expansion of the Membership of the court.

The arguments in favour of continuing with a system of one Member from each Member State could be summarised as:

- It will be better to allow the new Member States to participate in the current structure for a time. When they have had experience they can be party to any streamlining.
- In the current environment of tension between small Member States and large Member States, any change in the structure of the ECA could be seen as a dangerous precedent leading to demand for change in other Institutions.
- Given the different traditions of auditing around the Union, it is good to have representation of all traditions at the decision making level.
- The reports of the ECA are widely accepted throughout the Union because they are agreed by a body that has a voice from every Member State.
- Each Member State currently has its own 'eye' examining the expenditure of the Union.

Apart from the additional annual direct cost of €8m and unquantified indirect costs, the increase in Membership will have the following potential difficulties:

- Difficulty in finding work for ten very highly remunerated officers and their forty-four support staff
- A disimprovement in the already top-heavy structure
- Slowing down of decision making by virtue of having 25 people around the table
- Lengthy debate, with Members bringing their local experience to the discussion
- Decisions taken based on the desire to achieve consensus resulting in the lowest common denominator rather than the highest international standards
- Resources being spent on paying for additional Members that might otherwise be expended on recruiting world class audit staff
- Dilution of the reports in order to achieve consensus as to wording

The system of one member per Member State was established when there was a small number of Member States. The intention then was to establish a broad oversight board. Now the whole international environment of audit has become highly technical and requires a very specific range of qualification, skills and experience. It is clear why one would wish for representation from each Member State in the Parliament and possibly even the Court of Justice where democratic representation of different constituencies is critical. However, the ECA should have executives who are skilled and competent in the technical business of applying world class auditing procedures to the finances of the Union, regardless of their nationality. Competence is the key and not local representation.

One of the qualifications for Member is complete independence from the nominating government. However, it is not inconceivable that a Member would feel under pressure to influence a critical report concerning his/her own government, especially when his/her appointment and re-appointment is in the gift of that government. It is not enough for Members to be independent. They must also be seen to be independent.

If it is necessary to have in-house expertise in the accounting and auditing practices in Member States, this expertise can easily be obtained at the level of auditors. It is not necessary to have it at the level of Member.

This time of enlargement is a good opportunity to take a critical look at the Institutions. In the case of the ECA, it is timely to consider the objectives of the ECA and the most effective and efficient way to achieve those objectives.

Preparation for the prospect of 10 new Members

The ECA is currently engaged in a process of preparation for the new Members. Members formally commenced reflection and deliberation in 2000 and a proposal for structuring the Court was agreed towards the end of September 2003. Consultation was undertaken with a number of external bodies, but little formal consultation took place with the staff.

The proposal is for the current audit groups to absorb the new Members, giving rise to groups with approximately six Members. The work of the groups would be divided into tasks for which the Members would be responsible and the Members would manage the distribution of work within the group, acting as a form of chamber, under the leadership of one of their number, who would act as the managing Member or Dean. Staff within the groups could move flexibly to different tasks rather than with different Members. It is proposed that the chambers would approve certain reports themselves subject to taking them to the court in plenary for rubber-stamping only. This would be seen as a transitional arrangement with the ultimate intention of giving authorisation to each chamber to issue certain forms of report on its own authority. Major reports (so far, undefined) would, as at present, be debated and issued by the Members in plenary session. Under this proposal, therefore, two levels of report would emerge: those which are regarded as capable of being approved by a small number of Members and those requiring the full imprimatur of all the Members.

However, the Members recognise, as mentioned previously, that this is a pragmatic proposal to deal with the enlargement of Membership, and not an ideal solution.

Possible models

We assume that it is the objective of the Member States to have, in the ECA, a world class external audit function which would provide a high level of independent assurance to citizens as to the internal control systems in place to ensure that their taxation revenues are being applied in

accordance with their wishes in the most effective manner possible. It is clear to us that the current structure of appointing leadership to the ECA, based on national nomination of persons using fairly general qualification criteria, is not sustainable. We recognise that a treaty change would be required to reconfigure the ECA structure. We strongly recommend such a change.

The Group considered a number of options for structuring the ECA. The following were the main models discussed:

1. Do nothing and allow all Member States to nominate one Member each.

In this model, the Court would continue to consist of one national from each Member State, retaining the current collegiate system.

2. Retain one Member per State, with devolved decision-making

This is the model which is being currently discussed by the ECA. The Treaty of Nice stipulated (Art 248) that "the Court of Auditors may establish internal chambers in order to adopt certain categories of reports or opinions under the conditions laid down by its Rules of Procedures" Although the ECA's proposals to implement this provision are not yet published, it would be possible to envisage dividing the work of the ECA into four audit groups and two horizontal groups with perhaps 4/5/6 Members allocated to each. It is possible to envisage a situation whereby each group would elect a 'dean' or leader, with the group of leaders forming the ultimate decision making body.

3. Retain one Member per State, with two-tiers of decision making

This model, similar to that proposed by V. Giscard d'Estaing for the Commission, would involve streamlining an executive and dividing the 25 Members into voting and non-voting Members to ensure that each Member State has a voice (if not a vote).

4. Establish a post of Auditor General with a supervisory board.

A person would be appointed, under this model, based on his/her technical and managerial competence and experience. S/he would be internationally recognised and would command respect from the audit and finance community of all the Member States. The supervisory board would be a part time board of some twenty-five persons appointed by the Parliament but working with the Auditor General.

5. Establish a European Audit Office with five Members on a list system

Under this model, Members would be recommended to the Parliament from their Member States on the basis of a randomly ordered list of the Member States. The first five states on the list would provide Members for a term of office of five years. Each year one Member would retire and one would be appointed from the next Member State on the list.

6. Establish a European Audit Office with five Auditors General and a supervisory board

Five persons would be appointed based on technical and managerial competence and experience. As with the Auditor General in model 4, they would be internationally known commanding respect and acceptance. They would appoint one of their number as Managing Auditor. They would serve for a period of six years, renewable for a further three years. The supervisory board would be as model 4.

The Group considered these models in detail. In relation to the structure of the Institution, although **Model One** is familiar, we regarded it as too cumbersome. We would recommend strongly against this model. However, if nothing is done and this arrangement proceeds, the very least that should be done is to make provision in the Accession Treaty for 50% of the new Members to be appointed for a period until March 2006 with the remaining 50% having an initial period of appointment until November 2007. This would allow for integration with the existing terms of office and would ensure that not all new Members complete their term of office at the same time.

Model Two above provides a pragmatic solution to the political situation as it currently exists (i.e. the current Treaty of Nice requirement to have one Member for each Member State). But it fails to grapple with the fundamental problem of having an unbalanced, clumsy, unnecessarily expensive and un-businesslike top-level management structure. There would still be too many skippers and not enough sail trimmers. Additionally, it is not clear which reports could be approved by the chambers and which by the college. There is a possibility of legal challenge to a decision if it were incorrectly defined for approval.

Model Three is unlikely to be acceptable to the Member States required to wear the mantle of non-voting Membership. It was indicated to us that it is likely that, should any of the larger Member States be required to fill the non-voting seats, were this model to be adopted, they would withdraw from the ECA altogether. In any event, this model still leaves all the problems of a top-heavy management.

Model Four above is most familiar to us in Ireland. It would also be most familiar to our neighbours in the United Kingdom and would probably be acceptable to some of the other Member States. However, it is our opinion that it is too drastic a move towards the ultimate goal of a world-class technical audit institution to take at this juncture. It is our opinion that it would be too difficult, politically, to move from one-Member-one-state system to a single Auditor General system in one step. Additionally, it would be hard to find such a high level person with all the required competencies captured in one man or woman.

We believe that there would be problems of ensuring an appropriate mix of persons under **Model Five**, since the appointments would be made independently of each other and could be influenced by political rather than technical criteria. Additionally, there would be gaps of up to 25 years before the member states take their initial places and thereafter, a further gap of 25 years (assuming no further enlargement) with no representation.

RECOMMENDATIONS

1.1 We recommend a change to the appointment mechanism of the executive of the European Court of Auditors along the lines suggested in **Model Six**. The five Auditors General should be selected by international competition based on identified competencies (see below), using the most current methods of professional leadership selection. The Auditors General should be sought and selected by an independent group of professional 'head-hunters'. They should appoint, from amongst their number, a senior Auditor General who would act as manager of the team of five. We suggest five Auditors General, although it is possible to conceive of a management team of three or seven. The appointment of the leadership of the ECA would, thereby, be based on objective technical criteria rather than on geographic representation.

1.2 We suggest that there should be twenty five (or one seat for each Member State) members of the supervisory board, appointed by virtue of their experience and expertise in areas such

as international public accounting standards, international public auditing standards, public finance, government service, law, economics, political science, corporate governance and general management. The key to selection should be competence. Members of the supervisory board would be appointed by their national parliaments. It is envisaged that they would meet quarterly. These positions would be non-executive and members would receive a small stipend and their expenses. They would act in a supervisory role, would establish a professional selection team to search for and select the five Auditors General, would receive the annual reports of the European Audit Office and would be ultimately responsible for allocating resources. They would require a small secretariat to service their business.

1.3 Since the auditors report to the Parliament, the professional selection team would make a recommendation to the supervisory board, which would, in turn, recommend to the Parliament the initial team of five, which would, as at present, be adopted as a group, by the Parliament. Further vacancies would be filled in the same way, cognisant of maintaining the mix of competencies.

1.4 We recommend that the name of the Institution should reflect the reality that the ECA is not a court in the way that many Member States' courts of auditors are, with judges holding judicial powers. We would suggest the name 'European Audit Office'.

1.5 The recommendations 1 – 4 above would require Treaty change via Intergovernmental Conference. As a recommendation that should be implemented with immediate effect, we suggest that, in order to maintain the communication lines with Member States, we recommend that the EAO should host meetings with representatives of their own parliaments' European Affairs Committees each year, to demonstrate the work of the ECA, highlighting developments, present the annual report and to answer any questions. This recommendation could be implemented with immediate effect.

2. COMPETENCIES OF AUDITORS GENERAL

Present situation

The Treaty requires that "Members of the Court of Auditors shall be chosen from among persons who belong or have belonged in their respective countries to external audit bodies or who are especially qualified for this office".

At present, Members are nominated by the government in their own Member State. This militates against assessing the competencies of the leadership team of the ECA as a package. There is, for example, only one professionally qualified accountant. In general, the experience since 1977 has been of a "mixed bag", with some highly energetic and very productive and effective Members and some who are perceived as less effective.

Some outside commentators have expressed the view that only men and women with professional audit qualifications should be appointed to the ECA. However, the experience of those working in the ECA would not confirm such a clear selection criterion. Some of the 'political appointees' have proved to be visionary, extremely hard working and excellent leaders of change. On the other hand, some of the professionally qualified accountants have proved quiet and not necessarily at the cutting edge of professional developments. Indeed, it was suggested to us that it would be better to have no auditors than all auditors. It was clear to us that qualification and experience in audit by itself is not enough to provide the range of skills needed to manage a modern audit facility. There is a package of competencies, skills, qualifications and experience that can be identified to provide optimal management. One of the

advantages of having five Auditors General is that these competencies need not all be located in one individual, but should be present in the five as a team.

Although there is, at present, a structure for Continuing Professional Development for the staff of the ECA, there has been no history of a programme of CPD for the Members. There is a small budget for training Members, but it has generally been the case that Members are not interested in the formal development of their own audit or business competencies. Additionally, they have been reluctant to join training courses with other members of staff. We believe that it is imperative that all the staff of a modern audit office, right up to the top, should subject themselves to regular formal updating of their skills in this rapidly changing environment.

RECOMMENDATIONS

2.1 We recommend the appointment of an executive team with a mix of high level professional, technical and management competencies. We recommend that each Auditor General should have the competencies marked thus: ◇. The other competencies recommended below should be present among the five appointees, but not necessarily in each one.

2.1 Competencies which should be present across the five Auditors General of the EAO should be stipulated and should include:

- Professional auditing qualification and experience at world-class level, ideally with undergraduate qualification in a non-business field, such as engineering, philosophy, medicine etc.
- IT and Computer Audit qualification and experience (incorporating knowledge of the audit of computerised accounting information systems and the use of computer based audit tools)
- Statistics qualification and experience
- Risk analysis and risk management experience
- Legal training and experience
- Excellent communication skills (including cultural sensitivity, willingness to participate, ability to listen and a knowledge of corporate communication) ◇
- Fluency in at least English and French ◇
- Understanding of the political sensitivity of certain situations ◇
- Understanding of economics
- Understanding of public finances ◇
- Knowledge of the workings of the European institutions
- Excellent management skills (including change management, financial management, organisational skills and human resource management)
- Strategic and analytical thinking
- Problem solving
- Common sense ◇
- Independence ◇
- A good sense of ethical values ◇
- Willingness to participate in personal CPD and developmental review ◇
- Integrity and the capacity to command the respect of the staff and of the international audit and public finance communities ◇
- Ability to motivate
- Self-efficacy ◇

2.2 A comprehensive programme of CPD for the Auditors General (including management and personal development) should be implemented.

Neither of these recommendations requires Treaty change and could be implemented regardless of the management structure.

3. NATIONAL AUDIT OFFICES AND INTERNAL AUDIT SERVICE

Present situation

The role of the NAOs has some overlap with the role of the ECA. The relationship between the NAO and the ECA has some of the characteristics of the relationship between external auditor and internal auditor. However, it is a complex relationship. Some of the reasons for the complexity are:

- Only approximately 5 - 10% of the Member States' finance comes from the EU and, therefore, the audit of the EU funds is not as significant to NAOs as it is to the ECA.
- Public accounting systems vary across the EU. For example, accruals based accounting is not universally used and, in some member states, ex ante control of spending is the practice.
- The audit cultures in the NAOs across the EU are significantly different. In some, the culture is moving towards a corporate governance model with identification of the key business risks and of the controls put in place to mitigate the risks. In others, the culture is still one of random or detailed checking of transactions. In some, there is experience of value for money audit and in others it is strictly compliance auditing. Some Member States' NAOs have some of the characteristics of policemen, seeking out, exposing and punishing error and fraud. Others have created an environment of partnership with the auditees to improve systems based on the risk assessment in a proactive way.
- The auditing standards and guidelines used are not universally at the highest international standards.
- In some NAOs, the audit report is published within six months of the financial year-end. In others the audit reports can be up to seven years after the year-end.
- There is considerable sensitivity between the ECA and the NAOs as to respective authority. The ECA is required to improve cooperation, but the NAO is not; and has rights to be present during the audit of the ECA in their Member State. It is felt at the ECA that some NAOs view them as 'big brother' and cooperation is sometimes difficult.
- Some Member States have Courts of Auditors with judicial powers and judges making judgements. Others have professional public sector auditors reporting to parliament.
- There is a perception of unwillingness among some NAOs to engage in debate with other EU NAOs to develop common standards of auditing.

In summary, the relationship between the ECA and the NAOs can be difficult. There is a commitment to enhance the relationship, however. The Treaty of Nice introduced a declaration inviting the ECA and the NAOs to improve the framework and conditions for cooperation between them, while maintaining the autonomy of each. There exists a Contact Committee of Presidents of Supreme Audit Institutions. This Contact Committee carries out initiatives in the field of audit standards, methodology and joint audits.

Another player in the shared field of auditing the European Union finances, is the fairly recently established Internal Audit Service of the Commission (IAS). The ECA has established a working relationship with the Audit Progress Committee of the Commission. The internal/external auditor relationship is clearer between the ECA and the IAS than in the case of the relationship with the NAOs. The working relationship established has incorporated work on information sharing, joint training etc. There is considerable potential for collaboration and the application of the best

international principles and practices of external auditor reliance on the work of the internal auditor.

It is not desirable that the work of managing the economies of the Member States be impeded by an unnecessary burden of duplicated auditing. As an example, in Ireland, the Department of Agriculture and Food had approximately 2,800 audit days in 2002, made up as follows:

Audit Body	Number of days
NAO - Comptroller and Auditor General	332
Deloitte & Touche (Certifying Body)	373
European Court of Auditors	76
IAS – EU Commission	33
Internal Audit Unit	1,986
Total	***2,800***

This does not take into account the work of the Department's own Audit Committee, and the De Santo Veterinary Inspection. OLAF did not audit the Department in 2002. In some cases, the various auditors were conducting audit work on the same expenditure programmes.

We recognise that it would not be desirable to force the NAOs to audit the funds of the Community. However it is desirable to work towards a very high standard of auditing and accounting right across the EU, for both EU and local Member State expenditure. There is the potential for an elevation and convergence of standards of public accounting and audit. This should be underpinned by a genuine commitment, as members of the same community, to contribute to a movement to have all boats rise together. It is highly desirable that, in this technical area, there should be an abandonment of diverse, local and outdated practices and a movement towards high quality, uniform, international standards of audit and accounting. Therefore we recommend a managed movement towards better collaboration between the ECA, the NAOs and the IAS. This would involve:

RECOMMENDATIONS

3.1 A commitment to internationalisation of the standards, principles and guidelines of the Member States. This would probably need parliamentary agreement in principle, and implementation that could be facilitated by active participation of the ECA, IASB in INTOSAI and IAASB. There is already a movement for internationalisation of auditing and accounting, which would facilitate this objective.

3.2 A systematic approach by the ECA to quality assessment of the NAOs and IAS to allow it to assess the extent to which it can rely on the work of each NAO and the IAS. There is some assessment done at present of the work of the NAOs for this purpose, but it is done on a task-by-task basis and not on an institutional basis.

3.3 The establishment of partnership/joint auditing in areas where there is common interest, a common reporting deadline and common standards. This would not preclude reporting to different users on the same expenditure, by the partners.

3.4 An exploration of the possibility of commercial sub-contracting of the work of the ECA to NAOs in circumstances where the NAO is prepared to submit itself to an examination of its procedures and practices and to adhere to the policies and procedures of the ECA. It would also be possible to envisage a situation where a NAO or the IAS might outsource some of its audit work to the ECA. This assumes the application of internationally accepted

high quality audit standards by the ECA. This would not be an invasion of the 'patch' of the sub-contractor, but simply an efficient and effective way of utilising expertise across the EU.

3.5 The establishment of a more active grouping of NAOs, IAS and ECA at a policy level to drive forward changes in procedures, practices and standards leading to the achievement of internationalisation of public audit and accounting standards. This grouping should not just be an occasional talking shop, but a high level strategic and policy group. The group should establish connections with international standard setters and Universities and research institutions interested in audit and accounting development.

3.6 A review should be conducted to ensure that the links between the ECA and OLAF are such as to ensure compliance with the current thinking on forensic auditing.

None of the above recommendations requires Treaty change.

4. STAFFING ARISING FROM THE ENLARGEMENT

Present situation

Additional staff will clearly be required to cope with the increased workload arising from the enlargement. As mentioned previously, there is no need to increase the complement of staffing at the level of Member (indeed, it is recommended to reduce it). It has become more difficult to recruit and hold high calibre auditing staff. This arises for a number of reasons:

- ñ More attractive and flexible salary packages available in the private sector.
- ñ The location of the IAS in Brussels is perceived as more attractive, especially to young, single auditors, and some staff are moving there.
- ñ Very rigid requirements for recruitment and reward imposed by the EU Staff Regulations.
- ñ It was suggested to us that excluding staff without a degree but with a professional qualification was inappropriate. (We felt, however, that most professional auditors are graduate entrants, so this may not, in future, be such a problem). However, it is possible for somebody to apply for the post of auditor with, for example a degree in political science and, due to the inordinate delay before the call to interview, to be able to 'mug up' enough on the technical material to pass the assessment procedures.
- ñ Lack of modern staff development HR strategies (although this issue is currently being addressed by the Secretary General).
- ñ Very heavy work loads with little time to address over-view policy issues.
- ñ Difficulty in establishing *esprit de corps* due to widespread locations and lack of communication across the groups (this issue is also being addressed by the Secretary General, who has plans for establishment modifications.)
- ñ Lack of clarity about the respective roles and responsibilities and inter-relationships between the Members, Heads of Cabinet, Heads of Division and Attachés.

- Absence of a modern change management programme. The Members have been engaged in a consultation process for almost three years concerning strategic planning for the changes that will be necessary to deal with enlargement and the changing audit environment. When asked how the staff had been involved in this process, responses ranged across a spectrum of benevolent dictatorship with very strong adherence to principles of top-down management; to a lack of understanding of current practices and thinking about change management; to a view that staff would be protected from the change and would, therefore not be interested, to an admission that management practices in this area were out-dated; to a position that staff would be informed once the structures had been agreed and then they would be consulted on the implementation.

There was some initial fear that taking staff from the new entrant states and trying to audit in those states might present a considerable challenge to the ECA. However, following extensive pre-entry assessment and collaboration with the NAOs in the new member states, that fear has been somewhat alleviated. Although many of them were operating formerly under socialist financial systems, all have expressed a willingness to advance and develop their financial and control systems to bring them to EU standards. Indeed, the opinion was expressed to us that the NAOs in some of the older established member states will present more difficulty than the newly accepted members, many of whom are currently working closely with the ECA to enhance their own standards to bring them to a high international quality.

RECOMMENDATIONS

In the preparation for enlargement, we recommend:

4.1 A review of the competencies and qualifications, including IT and Computer Audit qualifications, required for the professional staff of the EAO

4.2 Through use of away-days and similar opportunities for extended and participative discussion, the formulation of clear institution-wide roles and responsibilities for the top level of management

4.3 The introduction of a Change Management Programme to devise and manage the changes necessary across the entire organisation and to drive the implementation of agreed changes. Priority must be given to ensuring that the staff are genuine participators in the change and continue to be highly motivated

4.4 A programme of management training and continuing professional development to be extended to all the top management, including the Members/Auditors General (referred to previously)

None of the above recommendations requires Treaty change.

5. PROFESSIONAL AUDITING STANDARDS ON ENLARGEMENT

Present situation

Our group did not conduct any review of the auditing standards applied by the ECA and we are not, therefore, competent to pass any judgement on the quality of the work done by the court. However, it is clear that the audit work of the ECA is complex and is not exactly the same as the work done by a private auditor or a NAO. There are complexities of geography, language, audit and accounting culture and the audit trail itself. The CAP reform, moving towards direct

payments with different systems in place in different Member States will, for example, add to the already existing complexity.

The ECA has, as its *modus operandi,* risk assessment and internal control audit in a multi-cultural environment. Its own staff, although trained to the current audit guidelines come, themselves, from very varied backgrounds. In the area of Assurance, it is clear from the audit report (Official Journal, 2002), that the Commission's accounting systems are not of a sufficiently high standard that an audit based on assessment of risk and of controls could be conducted. This audit must, by virtue of the lack of controls and the poor systems, involve a considerable amount of substantive audit.

In the area of value for money (or 'sound management') audit, even a cursory glance at the Audit Manual highlights the paucity of clear guidelines for this work. Additionally there seems to be some resistance to an ECA methodology. Some commentators in the ECA expressed the view that there is a difficulty in 'value for money' audit as it necessitates some level of subjective commentary on political decisions. It is important that there is a clear understanding of the parameters of value for money audit. It is not the function of value for money audit to express an opinion on the parliamentary policies for expending resources on a particular programme. It is, on the other hand, its function firstly, to determine what were the criteria of success set for the programmes of expenditure by the parliamentary policy makers and secondly, to express an opinion on whether the expenditure was efficient, economic and effective in the context of the criteria set. Value for money audit should not include any commentary on the political decision or on the validity of the criteria themselves.

Each audit and sub-task should have clear and specific objectives, which can be used as a basis for the examination and as a framework for assessing the audit when it is completed. This was reported to us as not currently the case with the ECA. There appears to be a tendency, possibly exacerbated by some NAOs, for audit staff to visit audit sites, 'hoover up' documents and arrive back at base with so much documentation that it is impossible to review it all. Resultant reports tend not to focus on a set of pre-stated objectives of the audit, the tests effected to achieve the objectives and the opinion based on the outcome of those tests. The reports can often be guided by the unspoken rule 'if it was done, it must be written about', which leads to lengthy reports from which it is difficult to extract the key opinion.

The quality of work done by the ECA is not subject to independent peer review, although considerable effort has been applied to installing an internal system of quality review, which appears of a high standard.

RECOMMENDATIONS

We recommend:

5.1 that the work commenced on quality assurance be extended to include regular peer review of the audit policies, planning, execution and reporting of the ECA by an external independent body. This might, for example, be the national audit offices of Australia or the United States of America or Canada; or one of the Big Four international audit firms.

5.2 that robust methodologies be put in place for both assurance audit and value for money audit in advance of the expansion of the Member States. In the area of assurance audit, systems should stipulate clear criteria and specific objectives with specified tasks to provide a logical and coherent basis for planning, execution, opinion formation and review. The issue of putting in place reliable accounting systems with sound internal controls is an urgent one for the Commission and it is the task of the ECA to ensure that the Commission

is driven down the road of putting such systems in place as a matter of urgency. This is a major task for the ECA and one to which they should be devoting resources.

5.3 that the parameters of value for money audit are clarified as a determination of the objectives and criteria of success set for the programmes of expenditure by the parliamentary decision makers and an expression of opinion on whether the expenditure was efficient, economic and effective in the context of the criteria set.

5.4 that, in the light of the considerable work that is necessary to move from substantive auditing to risk assessment and internal control evaluation, a more classical model of assigning the value for money audit work to the internal auditor be adopted. It is recommended that the IAS should take over the value for money auditing from the ECA. The ECA could then concentrate its resources on the assurance work.

5.5 that the steps being taken to enhance the professional training and staff developmental review areas are accelerated to ensure technical training for the new staff members who will probably come from the new Member States.

5.6 that a review be undertaken of the reports emanating from the ECA to ensure clarity and the use of internationally recognised terminology to indicate level of qualification of opinion.

5.7 that guidelines be published to direct whistleblowers who have decided to communicate information confidentially to the ECA.

Recommendation 5.4 above is the only recommendation requiring Treaty change.

SECTION FIVE

CONCLUSION

In conclusion, we would like to reiterate our appreciation to the people who gave so generously of their time to inform our debate. We wish the ECA every success at this very exciting time in its development. We urge the decision takers to be courageous and to grasp the nettles required to amend the structure of the Court to facilitate change which will make it better prepared to manage the increasing demands placed on it by virtue of the enlargement of the Union and the increasing technical complexity of the international auditing and accounting environments. We would emphasise, however, that implementation of many of our recommendations can be commenced with immediate effect and do not require Treaty change.

SECTION SIX

ABBREVIATIONS

COSAC	Conférence des Organes Spécialisés dans les Affaires Communautaires (Conference of Community European Affairs Committees)
EAO	European Audit Office
ECA	European Court of Auditors
IAASB	International Auditing and Assurance Standards Board (Board of IFAC)
IAS	Internal Audit Service
IASB	International Accounting Standards Board
IFAC	International Federation of Accountants
INTOSAI	International Organisation of Supreme Audit Institutions
ISA	International Accounting Standards
NAO	National Audit Office
OLAF	European Anti-Fraud Office
SAI	Supreme Audit Institution

SOURCES

http://europa.eu.int/comm/dgs/olaf/mission/mission/index_en.html
http://www.eca.eu.int/EN/menu.htm
http://www.ifac.org/

European Court of Auditors, Annual Report concerning the Financial Year 2001 – Information Note

Inghelram, J. (2000), The European Court of Auditors: Current legal issues, Common Market Law Review

Laffan B. (1999), Becoming a 'living institution': The evolution of the European Court of Auditors, Journal of Common Market Studies,

Laffan B, (1997), The Finances of the European Union, MacMillan Press.

O'Halpin E., (1997), The European Court of Auditors and National Audit Practice: Prospects for a Common Approach to Public Audit in the European Communities, NIHE Dublin

House of Lords, 1987, Select Committee on the European Communities, Court of Auditors, with evidence, HMSO

House of Lords, (2001), Select Committee on the European Union, The European Court of Auditors: The case for Reform, with evidence, HMSO

Desmond B., (1996), Managing the Finances of the European Union, The Role of the European Court of Auditors, IEA

The European Court of Auditors 1977 – 1997, Proceedings of a conference to mark the 20th Anniversary, Curia Rationum

Rules of Procedure of the Court of Auditors of the European Communities, adopted on 31 January 2002

Code of good Administrative Conduct for Staff of the ECA,ECA, 19.06,2000

Treaty Establishing the European Community (last amended by the Treaty of Nice)

The Court's Communication Policies and Standards, ECA, 25 September 2002

Court Audit Policies and Standards, European Court of Auditors, May 2000

European Implementing guidelines for the INTOSAI Auditing Standards, Contact committee of Presidents of the SAIs of the European Union, ad hoc group, 1998

Official Journal of the European Communities, 28 November 2002, C295

APPENDIX ONE

Parties consulted by the Group

Desmond, Barry, former Member of the European Court of Auditors

O'Halpin, Eunan, Professor of Politics, Trinity College

Brennan, Niamh, Professor of Accounting, UCD

Purcell, John, Comptroller and Auditor General

Laffan, Brigid, Professor of Political Science UCD

Ryan, Richie, former Member of the European Court of Auditors

Valles, Juan Manuel, President ECA

Hervė, Michel, Secretary General ECA

Salmi, Aunus, Member, ECA

Speed, John, Head of Division, ECA

Fennessy, Edward, Head of Division, ECA

Madden, Gerry, Cabinet Attachė, ECA

Geoghegan-Quin, Máire, Member, ECA

Maynard, Colin, Director

Clemente Giorgio, Member, ECA

Bostock, David, Member, ECA

Weber, Hubert, Member, ECA

Caldeira Vitor, Member, ECA

Bernicot, Jean-François, Member, ECA

Engwirda Maarten, Member, ECA

Healy, Richard, Department of Agriculture

Marian Byrne, Department of Agriculture

APPENDIX TWO

Members of the European Court of Auditors at October 2003

Name	Country	Gender	Background
Vallés, J	Spain	M	Law degree, Corporate manager, MP
Bernicot, J	France	M	Degrees in Engineering, civil servant, French Court Auditors
Von Wedel H	German	F	Degrees in Law, Civil Servant, MP, German Court Auditors
Bostock, D	UK	M	Degrees in Economics of Public Policy, History, HM Treasury
Clémente, G	Italy	M	Law degree, magistrate in Italian Court Auditors
Colling, F	Lux	M	Degrees in Electronic Engineering, Computer Control Systems Designer, MP
Tobisson, L	Sweden	M	Degrees in Political Science, MP
Weber, H	Austria	M	Law degree, civil servant, Austrian Court Auditors
Engwirda, M	NL	M	Degrees in law and International Relations, Government Adviser, MP
Reynders, R	Belgium	M	Degree in Economics, central bank researcher, Board Member, IMF advisor
Salmi, A	Finland	M	Business Degree, Accountant, businessman, partner firm of accountants
Levysohn, M	Denmark	M	Degree in Law, Danish National Audit Office
Sarmas, I	Greece	M	Degree in Law, Greek Court Auditors
Geoghegan-Quinn, M	Ireland	F	Teacher, MP, Government Minister
Silva Caldeira, V	Portugal	M	Degrees in Law and European Studies, Lecturer, Civil Servant

MP = Served as Member of Parliament in his/her own Member State

ANNEXE 6 / BIJLAGE 6

La participation des Assemblées législatives
régionales à la COSAC
(note du secrétariat de la COSAC)

De deelname van de regionale wetgevende Assemblees aan de COSAC
(nota van het COSAC-secretariaat)

Histoire du débat sur la participation des Assemblées législatives régionales à la COSAC

La question de la participation des Assemblées législatives régionales aux réunions de la COSAC a été soulevée pour la première fois en octobre 2002 à la XXVIIème COSAC à Copenhague par le Comité des Affaires européennes du Bundesrat allemand. Lors de la réunion suivante de la COSAC à Athènes, le Bundesrat a présenté formellement un amendement aux règles de procédures de la COSAC suggérant que le parlements national ait la possibilité de céder un de ses six sièges à une assemblée législative régionale. A la même réunion, la délégation italienne a proposé que les assemblées législatives régionales participent en tant qu' « observateurs ». Du fait qu'aucun de ces amendements n'ait recueilli un consensus, il a été décidé de remettre l'examen de la question à la réunion suivante de la COSAC qui s'est tenue à Rome les 6 et 7 octobre 2003.

Trois amendements sur la table à Rome

A la COSAC à Rome, le Bundesrat allemand et les délégations des parlements belge et italien ont l'un et l'autre soumis un amendement aux règles de procédure de la COSAC. La délégation du Bundesrat a proposé de modifier son amendement d'Athènes suggérant qu'une délégation du parlement national soit autorisée à céder un siège à une assemblée législative régionale.

L'amendement proposé par la Belgique allait encore un peu plus loin et suggérait que chaque parlement national soit représenté par six parlementaires (sans que ceux-ci soient nécessairement membres du Comité des affaires européennes et communautaires ou du parlement national). Il appartiendrait toutefois à chaque parlement de déterminer la composition de sa délégation.

Finalement, l'Italie a proposé que les assemblées législatives régionales soient représentées par trois observateurs à la COSAC – nommés par la Troïka sur proposition de CALRE et après consultation des délégations nationales à la COSAC.

Groupe de travail établi à Rome

La COSAC a décidé, lors de sa réunion de Rome, d'établir un Groupe de travail *ad hoc* avec pour responsabilité, l'examen de cette question. Il a été décidé que le Groupe de travail commencerait ses travaux pendant la présidence irlandaise de l'UE.

XXXI COSAC
19-20 mai 2004
Dublin, Irlande

Participation des Assemblées législatives régionales à la COSAC ?

Questionnaire au sujet de l'implication des assemblées législatives régionales

La XXX^{ème} COSAC tenue à Rome a établi un groupe de travail chargé de préparer des recommandations au sujet de l'implication des *assemblées législatives régionales* dans les travaux de la COSAC. Le groupe de travail a tenu sa première réunion à Dublin le 19 février 2004.

La présidence irlandaise a envoyé le 29 janvier 2004 un questionnaire aux présidents des commissions des affaires européennes des parlements nationaux ainsi qu'au Parlement européen, afin de préparer le débat au sein du groupe de travail. Il avait pour objet de recueillir les points de vue des parlements sur cette question, étant entendu que les États membres et les pays candidats ont des systèmes constitutionnels qui s'appliquent de manière différente au rôle et aux pouvoirs des assemblées régionales.

A la réunion du groupe de travail, seuls dix-huit réponses avaient été reçues et il fut convenu de terminer l'enquête auprès des parlements avant de préparer des propositions sur la question. Il a été demandé au Secrétariat d'envoyer un rappel aux parlements au sujet de l'envoi de leur contribution, ce que le secrétariat a fait le 18 mars 2004.

Le Secrétariat de la COSAC avait reçu, au jeudi 6 mai au matin, deux réponses supplémentaires, portant le total à vingt réponses en provenance de quinze parlements[1] établis en Autriche, en Belgique, en République tchèque, à Chypre, au Danemark, en Estonie, en Finlande, en France, en Allemagne, en Italie, en Lituanie, au Luxembourg, au Portugal, en Espagne et au Royaume-Uni. A ce jour, dix parlements n'ont pas répondu.

Évaluation

Dans neuf réponses sur vingt, l'idée s'est exprimée qu'il devrait y avoir un certain rôle des assemblées législatives régionales au sein de la COSAC, qu'elles y siègent comme observateurs ou comme participantes aux délégations nationales. Cinq des réponses favorables ont proposé le statut d'observateur pour les assemblées régionales, quatre d'entre elles suggérant d'inclure les représentants régionaux comme participants des délégations nationales à la COSAC. Ces dernières ont souligné cependant la nécessité de laisser à la discrétion de chaque parlement national le soin de décider s'il devait céder un de ses sièges.

Dix réponses ont rejeté l'idée d'une implication, cinq d'entre elles indiquant leur disponibilité pour discuter d'un statut d'observateur pour les assemblées régionales.

Enfin, le parlement espagnol a répondu qu'il n'était pas en position à ce jour d'exprimer une position autorisée.

Les vingt réponses au questionnaire se trouvent dans le tableau en fin de cette note.

---

[1] Il y a plus de réponses qu'il n'y a de parlements parce que le secrétariat a reçu deux réponses de certains pays à parlement bicaméral, comme la Belgique, la République tchèque, la France, l'Allemagne et le Royaume-Uni.

Aperçu des réponses

	1. Les Assemblées régionales devraient-elles participer à la COSAC ?	**3. Si OUI, de quelle façon devaient-elles y participer ?**
Autriche	Oui	1 Participant dans délégation nationale
Belgique (Chambre des Représentants)	Non	Mais en tant qu'observateurs
Belgique (Sénat)	Oui	Observateur
Chypre	Oui	Observateur
République tchèque (Chambre)	Non	
République tchèque (Sénat)	Non	Observateur
Danemark	Non	
Estonie	Oui	Prêt à discuter du statut d'observateur
Espagne	-	Pour le moment pas capable de répondre
Finlande	Oui	Participant dans la délégation nationale
France (Assemblée Nationale)	Non	
France (Sénat)	Non	
Allemagne (Bundestag)	Oui	Possibilité d'avoir des participants dans délégation nationale
Allemagne (Bundesrat)	Oui	Possibilité d'avoir 1participant dans délégation nationale
Italie	Oui	3 observateurs proposés par CALRE
Lithuanie	Oui	Observateur
Luxembourg	Non	
Portugal	Oui	Observateur dans la cadre de CALRE
Royaume-Uni (Chambre des Communes)	Non	
Royaume-Uni (Chambre des Lords)	Non	Mais prêt à discuter du statut d'observateur

Replies to questionnaire on the involvement of regional legislative assemblies in COSAC

	1. Should Regional Assemblies be involved	2. What considerations led you to this conclusion?	3. If YES, How should the regional legislative assemblies be involved?	4. If Yes, in your opinion what changes do you consider necesarry in the rules of procedure?	5. Any other comments?
AUSTRIA	Yes		Participants	Supports amendment from German Bundesrat	
Belgium (Chambre des Représentants)	Non	Risque de prolifération de la COSAC (Il existe actuellement 74 régions dans 8 pays membres)	En tant qu'observateurs	Dans l'article 4.3 du Réglement de la COSAC, il y aurait lieu d'insérer entre les mots "observateurs" et "du" les mots "comité des régions et de la CALRE.	
Belgium/Senat	Yes		Observers	Dans l'article 4.3 du Règlement de la COSAC, il y aurait lieu d'insérer entre les mots « observateurs » et « du » les mots « du Comité des Régions ». Le Comité des Régions est un organe consultatif de l'Union et devrait pouvoir envoyer un observateur (membre du CdR) à la COSAC, comme le Conseil et la Commission.	Si le Comité des Régions recevait le statut d'observateur, la question se pose de l'intérêt d'un statut d'observateur supplémentaire pour la CALRE.
Cyprus	Yes		Observers		
Czech Republic: (Chamber of Deputies)	Yes		Observers		
Czech Republic: (Senate)	No	Taking into account of the impact of involvement of regional assemblies in COSAC on the role as well as on the agenda of the conference		A limitation of simultaneous interpretation to 2-3 official languages seems to be inevitable	
Denmark	No	The view of the Danish Parliament is that COSAC is and should continue to be a co-operation between the European Affairs Committees of the parliaments. Furthermore, regional and local authorities already co-operate through the Committee of the Regions. As such, the Danish Parliament sees no need to expand on			

		the number of participants in the COSAC co-operation.			
Estonia	Yes, but not as a seperate delegation		Each Member State has a delegation consisting of 6 delegates. It should be left to the Member State to decide, who is appointed.		
Finland	Yes		Representatives of the regional assemblies should be included in the national delegations and the decision (how and when)should be left to the national parliaments.		
France (Assemblée Nationale)	Non	La COSAC serait dénaturée par cette évolution. Elle réunit les organes spécialisés de nos Parlements. Une autre composition changerait sa nature, donc sa mission et sa légitimité. Il existe le Comité des Régions où les assemblées régionales sont représentées.		No change	Modifier la composition des délégations à la COSAC ce serait ne plus faire de celle-ci une réunion de parlementaires et réduire le rôle des parlements nationaux. Ce n'est pas acceptable.
France (Senat)	Non	1°– Les traités consacrent l'existence de la COSAC dans le protocole sur le rôle des parlements nationaux. 2°– Le Comité des régions assure déjà la participation de « représentants des collectivités régionales et locales » au processus législatif communautaire. Il peut en outre émettre de sa propre initiative tous les avis qu'il			Aucun pour le moment. La COSAC a consacré trop de temps aux débats sur la modification de son règlement ces dernières années.

		juge utiles. 3°– Le lien entre les régions à compétence législative et la COSAC devrait être assuré par les Chambres hautes des parlements nationaux, qui ont généralement une relation directe avec les régions à compétence législative et qui participent à la COSAC.			
Germany (Bundestag)	Yes		Participate on equal footing with other delegates in their national delegation.		
Germany (Bundesrat)	Yes		Possibility of having 1participant in national delegation		
Greece					
Hungary					
Ireland					
Italy	Yes		3 Observers appointed by the troika on the basis of proposal from CALRE after having consulted the national delegations reprsented in CALRE.		
Latvia					
Lithuania	Yes		Observers		
Luxembourg	No	COSAC should remain exclusively composed of members of National Parliaments. Even today it is difficult to reach a consensus on various issues, and a participation of regional parliamentarians will lead to a lack of tranaparency.			
Malta					
Netherlands					
Poland					
Portugal	Yes		Observers within the framework of	The necessary ones	

			the CALRE delegation		
Slovakia					
Slovenia					
Spain	-				The Spanish delegation is nowdays unable to express a valid position on the possible involvement of the regional assemblies in COSAC.
Sweden					
United Kingdom (House of Commons)	No	COSAC should be composed of national parliamentarians; otherwise it will lose coherence and focus.			None, but willing to consider a small number of observers
United Kingdom (House of Lords)	No				But happy to discuss possible observer status.
Bulgaria					
Rumania					
Turkey					
European Parliament					

ANNEXE 7 / BIJLAGE 7

Compte rendu de la réunion des présidents des commissions des Affaires européennes, Dublin, le 19 février 2004

Verslag van de vergadering van de voorzitters van de commissies voor Europese Zaken, Dublin, 19 februari 2004

SÉNAT

Comité d'avis fédéral
chargé des questions européennes

MVB/mvd/10/03/04

XXXI COSAC

COMPTE RENDU DE LA REUNION DES PRÉSIDENTS DES COMMISSIONS DES AFFAIRES EUROPÉENNES, DUBLIN, LE 19 FÉVRIER 2004

L'ordre du jour de la réunion est joint en annexe. La réunion est présidée par M. Gay Mitchell, président de la Commission mixte des Affaires européennes du Parlement irlandais.

I. Présentation par M. Dick Roche, ministre des Affaires européennes

Les parlements nationaux ont un rôle important à jouer pour rapprocher le citoyen de l'Europe. Un des objectifs clefs de la présidence irlandaise est de rendre l'Europe plus connue et d'augmenter le taux de participation aux élections européennes. Pour ce faire, il est important que les politiques de l'Union répondent aux attentes des citoyens. La cause du résultat négatif du référendum irlandais en vue de ratifier le Traité de Nice, ne se trouvait pas dans un mécontentement du citoyen irlandais vis-à-vis de l'Europe, mais bien dans le sentiment d'apathie, d'ignorance et de confusion chez le citoyen. Il est donc très important d'améliorer la communication sur l'Europe vers le citoyen. Pour ce faire, l'Irlande a pris deux initiatives : renforcer le contrôle parlementaire sur les initiatives législatives de l'Union ainsi que la création du Forum national d'Europe (National Forum of Europe, qui est un forum de discussion sur l'Europe pour les partis politiques, les partenaires sociaux, des ONG, ...). Ces initiatives ont augmenté la prise de conscience par le public de l'importance de l'Europe pour la vie quotidienne des citoyens. C'est dans ce sens que la présidence irlandaise veut travailler et que les priorités ont été définies : conclusion avec succès de la CIG et l'adoption du projet de traité constitutionnel, entrée en vigueur de l'élargissement de l'UE, avancer dans la réalisation du processus de Lisbonne, développer l'espace de liberté, de sécurité et de justice, consolider le rôle des parlements nationaux. La présidence organisera une conférence informelle sur les stratégies de communication de l'Union et des pays membres vis-à-vis de leurs citoyens.

A la suite d'une intervention, le président propose que la présente réunion donne un signal à la CIG que les négociations doivent être conclues aussi vite que possible (voir la déclaration en annexe). Il fait également savoir que le troïka a décidé d'ajouter le thème du processus de Lisbonne à l'ordre du jour de la COSAC .

Tous les intervenants regrettent le fait que la CIG n'ait pas pu être conclue. Quel est l'état actuel des négociations ? Les parlements nationaux ont participé aux travaux de la Convention. Ils doivent veiller à ce que la CIG respecte ce travail.

Le président Mahoux constate que l'élargissement deviendra sous peu réalité et il se réjouit du fait que ce thème ne fait plus sujet de discussions politiques. Il soutient la proposition d'adopter une déclaration sur la CIG. Cette déclaration ne peut avoir qu'un caractère non-contraignant. Quel est l'état des négociations ? Le résultat doit répondre aux attentes des citoyens ; l'Europe ne peut donc pas signifier un recul au niveau social (la Charte des droits fondamentaux peut être améliorée). La COSAC peut jouer un rôle en ce qui concerne le contrôle de la subsidiarité. Ne pourrait-on pas faire un exercice pour voir comment ce rôle peut être réalisé concrètement ?

Réactions du ministre sur les interventions :

- il soutient un rôle accru pour les PN ;
- la COSAC doit prendre part au débat sur la Constitution. Une déclaration de la COSAC serait la bienvenue et soutiendrait la présidence ;
- une Constitution claire et compréhensible pour le citoyen est très importante ;
- un délai n'apportera rien ;
- le point de départ pour la présidence en matière de CIG est le document que la présidence italienne a établi pour la réunion de Naples (dernier document commun de la CIG) ;
- le Conseil européen a demandé à la présidence irlandaise de faire rapport sur la CIG en mars. La présidence travaille intensivement, mais la volonté politique pour aboutir doit être présente chez tous ;
- la COSAC sera invitée à participer à la conférence sur la communication.

II. Le contrôle de la subsidiarité

La future présidence néerlandaise enverra un questionnaire pour savoir comment les PN appliquent le protocole d'Amsterdam sur le rôle des PN. Le thème sera approfondi par une conférence internationale en juin 2004 et il sera mis à l'ordre du jour de la COSAC néerlandaise.

III. Le rôle de la Cour des comptes européenne

La commission des Affaires européennes du Parlement irlandais est en train d'examiner le rôle de la Cour des comptes et elle estime que des réformes s'imposent. Le président propose que la COSAC se penche sur cette institution et adopte une contribution à ce sujet.

Quelques intervenants se demandent si le moment est propice pour discuter de ce sujet. Le président estime que ce thème est important (80% du budget européen est géré par les administrations nationales) et propose de le mettre à l'ordre du jour de la COSAC. La proposition est adoptée.

IV. Le processus de Lisbonne

La proposition d'inclure ce thème à l'ordre du jour de la COSAC est adoptée.

V. Divers

- En fonction de l'évolution des négociations, le thème de la CIG peut être mis à l'ordre du jour de la COSAC.
- Le président danois explique son offre de procurer un logiciel informatique au secrétariat de la COSAC. Il est convenu qu'il s'agit d'une question technique qui ne doit pas être débattue par la COSAC.
- Le troïka examinera d'autres propositions (contrôle parlementaire d'Europol, danger de prolifération d'assemblées interparlementaires, organisation de semaines européennes dans les parlements nationaux).

REUNION DU GROUPE DE TRAVAIL DE LA COSAC

I. Le rôle des assemblées régionales législatives

Certains intervenants estiment que la COSAC est destinée au Parlement nationaux. Les assemblées régionales sont déjà représentées au niveau européen à travers le Comité des Régions. Le président propose que le secrétariat de la COSAC fasse parvenir une proposition à ce sujet aux délégations. La problématique sera reprise lors de la prochaine COSAC.

II. La proposition du parlement britannique visant à rendre plus transparent les travaux de la troïka est adoptée.

III. L'emploi des langues à la COSAC

La délégation néerlandaise met sur la table la problématique des langues. Suite à l'élargissement, le nombre de langues officielles augmente considérablement. Ceci engendre des problèmes pratiques considérables. Bien que quelques intervenants soient compréhensifs aux arguments pratiques, ils insistent sur la symbolique de cette problématique. Il est convenu qu'un questionnaire sera envoyé pour inférer les opinions des délégations en vue d'un débat à la prochaine COSAC.

ANNEXE 8 / BIJLAGE 8

Réponses au questionnaire concernant le régime linguistique à la COSAC (note du secrétariat de la COSAC)

Antwoorden op de vragenlijst betreffende het talenregime in de COSAC (nota van het COSAC-secretariaat)

REPLIES TO QUESTIONNAIRE CONCERNING THE LANGUAGE REGIME OF COSAC

The COSAC Secretariat had as of Friday 14 May 2004 received eighteen replies to the questionnaire on possible changes to the interpretation regime of COSAC.

Nine parliaments have expressed their willingness to consider a reduced interpretation regime for COSACs meetings, while *nine have replied that they wish to maintain the present system* that provides interpretation from and into all EU languages.

However there are big differences in the views of the ten Parliaments who are willing to consider amending the present interpretation regime. Five of them suggest that it should still be possible for COSAC participants to *speak* in their own language, but the access to interpretation could be limited to a reduced number of languages. The remaining five find it sufficient that interpretation is provided to and from 2-5 of the languages of the EU.

	Would you prefer another language regime?	***Would you prefer to maintain the present regime of simultaneous interpretation into the official languages of the EU?***
Austria (both chambers)	Yes, English, French, and German.	No
Belgium (Chamber of Representatives)	No	Yes
Belgium (Senat)	No	Yes
Cyprus	No	Yes
Czech Republic (Senat)	English and French, but it should be possible to bring own interpreter.	No
Denmark	No	Yes
Estonia	It should be possible to speak one's own language.	Yes
France (Assemblée Nationale)	Yes, but it should be possible to bring own interpreter.	No
France (Senat)	Yes, prefers English, French, German, Italian and Spanish, but willing to discuss other possibilities.	No
Germany (Bundestag)	Yes, English, French, German, Italian and possibly Spanish	No
Germany (Bundesrat)	Yes, English, French, German, Italian and possibly Spanish	No
Greece	No	Yes
Latvia	Yes but it should preferably be possible to speak one's own language. However. also willing to accept English/French + language of host country.	No
Lithuania	No	Yes
Luxembourg	Yes. French and English.	No
Poland	Yes, interpretation into English, French and language of the country holding the presidency, but the host should be able to provide the technical facilities for delegations who bring their own interpreters.	
Portugal	No	Yes
Sweden	No	yes

ANNEXE 9 / BIJLAGE 9

Amendements au règlement de la COSAC soumis pour adoption par la XXXIème COSAC

Amendementen bij het reglement van de COSAC aan te nemen door de XXXIe COSAC

Amendments to COSAC 's rules of procedure to be adopted by the XXXI COSAC:

Change to rule 2.5:

"Agendas for Troika meetings shall be circulated to all national parliaments and to the European Parliament not less than two weeks before meetings, and minutes of Troika meetings shall be circulated to all the national parliaments and to the European Parliament not more than two weeks after such meetings".

Change to rule 15:

"The text of these Rules of Procedure shall, for the authentication thereof, be drawn up in Czech, Danish, Dutch, English, Estonian, Finnish, French, German, Greek, Hungarian, Italian, Latvian, Lithuanian, Maltese, Polish, Portuguese, Slovenian, Slovak, Spanish and Swedish....."

Modifications au règlement intérieur de la COSAC devant être adoptées par la XXXIe COSAC :

Modification du règlement 2.5:

"Les ordres du jour des réunions de la Troïka devront être présentés à tous les parlements nationaux et au Parlement européen au moins deux semaines avant les réunions et les procès verbaux des réunions de la Troïka devront être présentés à tous les parlements nationaux et au Parlement européen dans les deux semaines suivant ces réunions ".

Modification du règlement 15:

"Le texte de ce Règlement intérieur sera, pour son authentification, rédigé en allemand, anglais, danois, espagnol, estonien, finlandais, français, grec, hongrois, italien, letton, lituanien, maltais, néerlandais, polonais, portugais, slovaque, slovène, suédois et tchèque….."

ANNEXE 10 / BIJLAGE 10

Proposition de texte de M.Jacques Germeaux à insérer dans la contribution de la XXXIème COSAC

Voorstel van tekst van de heer Jacques Germeaux toe te voegen aan de bijdrage van de XXXIe COSAC

Proposition de texte de M. Jacques Germeaux, membre de la délégation du Sénat de Belgique, à insérer dans la contribution de la XXXI COSAC

La COSAC invite les organes exécutifs de l'Union européenne, en vue de requalifier le rôle de la COSAC en matière de coopération interparlementaire au sein de l'Union européenne, à entretenir un dialogue consultatif avec la COSAC sur les thèmes relevant de la coopération intergouvernementale, et notamment les questions de politique étrangère et de sécurité commune et de politique de sécurité et de défense commune, sur la base d'un rapport annuel du Conseil transmis à la COSAC.

ANNEXE 11 / BIJLAGE 11

Contribution de la XXXIème COSAC

Bijdrage van de XXXIe COSAC

XXXIème COSAC
DUBLIN
19-20 MAI 2004

CONTRIBUTION

1. NOUVEAUX MEMBRES

La COSAC souhaite la bienvenue à chacun des dix nouveaux Etats membres de l'Union européenne.

2. CONFERENCE INTERGOUVERNEMENTALE

La COSAC prend note de l'information émanant du Président en exercice concernant les progrès accomplis dans les négociations pour un projet de Traité établissant une Constitution pour l'Europe et invite toutes les parties concernées à clore la Conférence Intergouvernementale au prochain Conseil européen en juin sur la base du texte adopté par la Convention.

3. COORDINATEUR ANTI TERRORISME

La COSAC se réjouit de la nomination d'un Coordinateur anti-terrorisme pour coordonner le travail du Conseil dans la lutte contre le terrorisme et pour maintenir une vue d'ensemble des instruments à la disposition de l'Union. Elle note avec satisfaction les progrès mentionnés par le Coordinateur et souhaite être informée des progrès accomplis lors des futures réunions.

4. CONTROLE PARLEMENTAIRE DE L'EXECUTION DU BUDGET

La COSAC appelle à une coopération plus étroite entre les parlements dans le domaine du contrôle du budget général de l'Union européenne.

La COSAC prend note du rapport soumis par la Présidence sur le rôle de la Cour des comptes et félicite ses auteurs pour leur travail. Le rapport est une source précieuse d'informations et d'idées sur l'organisation du travail de la Cour et constitue la base d'un débat stimulant sur le sujet pour la réunion plénière de la COSAC aujourd'hui.

La COSAC note que certaines des recommandations contenues dans le rapport sont du ressort de la Conférence Intergouvernementale.

La COSAC adressera une copie du rapport au Conseil des ministres, au Parlement européen et à la Cour des comptes pour examen.

5. CONTRÔLE PARLEMENTAIRE DES AFFAIRES EUROPEENNES CONFORMEMENT AU PROTOCOLE SUR LE ROLE DES PARLEMENTS NATIONAUX DE L'UE DANS LE TRAITE D'AMSTERDAM

1. La COSAC se réjouit de la publication du premier rapport bi-annuel sur les évolutions dans les procédures et pratiques relatives au contrôle parlementaire et considère que le rapport fournit une base de discussion précieuse. Ce rapport sera aussi une source d'informations utile pour les parlements nationaux dans l'exercice de leurs fonctions touchant aux affaires européennes.

2. La COSAC se réjouit de la publication, par la Commission européenne, depuis 2003, de sa Stratégie politique annuelle et de son Programme législatif et de travail chaque automne. Etant donné l'importance de ces actions pour l'exercice du contrôle parlementaire, la COSAC invite les présidences futures à organiser un échange de vues avec les représentants politiques de la Commission à l'occasion de la publication de ces deux documents.

3. Les projets de protocoles sur les Parlements nationaux et sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité ainsi que les dispositions du Titre III article 9-3 sur la subsidiarité revêtent une signification capitale pour le contrôle par les parlements nationaux. Le débat d'aujourd'hui a indiqué qu'il serait opportun d'approfondir la compréhension des implications de ces dispositions si celles-ci sont adoptées comme éléments du projet de Traité établissant une Constitution pour l'Europe.

4. Lors de la réunion de la COSAC au cours du second semestre 2004, la COSAC discutera des différentes modalités de contrôle de la subsidiarité. La réunion des présidents prépara ce débat.

6. STRATÉGIE DE LISBONNE

La COSAC accueille favorablement le document de la présidence et réaffirme son attachement à la stratégie de Lisbonne et à la seconde phase de mise en oeuvre de cet objectif stratégique de l'Union européenne.

7. LES ÉLECTIONS L'UNION EUROPÉENNE

Les participants à la XXXIème Conférence des commissions des affaires européennes des parlements nationaux des États membres de l'Union européenne

et du Parlement européen, réunis à Dublin les 19 et 20 mai 2004, exhortent tous les électeurs de l'Union européenne à participer aux sixièmes élections directes au Parlement européen, qui auront lieu entre le 10 et le 13 juin 2004.

Vingt-cinq ans se sont écoulés depuis la première élection au suffrage universel direct du Parlement européen. Seul organe de l'Union européenne élu directement, le Parlement européen contribue au renforcement des processus démocratiques de décision dans l'Union européenne élargie depuis le 1er mai 2004 à 25 membres et à 450 millions de citoyens.

Ceux qui appellent à plus de démocratie, plus de transparence et plus de proximité du citoyen dans l'Union européenne doivent se rendre aux urnes le jour de l'élection du Parlement européen de cette année 2004.

XXXI COSAC
DUBLIN
19 - 20 MAY 2004

CONTRIBUTION (20 MAY 2004)

1. NEW MEMBERS.

COSAC welcomes each of the 10 new Member States of the European Union.

2. INTERGOVERNMENTAL CONFERENCE.

COSAC takes note of the information from the President in Office on progress in negotiating a Draft Treaty establishing a Constitution for Europe and calls on all parties concerned to conclude the Intergovernmental Conference by the next European Council in June on the basis of the text adopted by the Convention.

3. COUNTER TERRORISM COORDINATOR.

COSAC welcomes the appointment of a Counter Terrorism Coordinator to co-ordinate the work of the Council in combating terrorism and to maintain an overview of the instruments at the Union's disposal. It notes the progress reported by the Coordinator and wishes to be kept informed of progress at future meetings.

4. PARLIAMENTARY SCRUTINY OF BUDGETARY IMPLEMENTATION.

COSAC calls for a closer coordination between the Parliaments concerning scrutiny and implementation of the general budget of the European Union.

COSAC takes note of the report tabled by the Presidency on the role of the European Court of Auditors, and compliments its authors for this work. The report is a valuable source of information and ideas on the organisation and work of the Court, and it provided the basis for a stimulating debate on the subject at today's plenary meeting of COSAC.

COSAC notes that some of the recommendations in the report fall within the competence of the Intergovernmental Conference.

COSAC will forward a copy of the report to the Council of Ministers, the European Parliament and the Court of Auditors for their consideration.

5. SCRUTINY OF EU BUSINESS IN ACCORDANCE WITH THE PROTOCOL ON THE ROLE OF NATIONAL PARLIAMENTS IN THE EU IN THE AMSTERDAM TREATY

1. COSAC welcomes the first Biannual Report on developments in European Union procedures and practices relevant to parliamentary scrutiny and considers that the report has provided a valuable basis for debate in COSAC. The report will also be a useful source of information for national parliaments in carrying out their functions in relation to European matters.
2. COSAC welcomes the publication, since 2003, by the European Commission of its Annual Policy Strategy in spring and of its Legislative and Work Programme in autumn of each year. Given the importance of these actions for scrutiny it invites future Presidencies' in Office to place on the agenda an exchange of views with political representatives of the Commission.
3. The draft Protocols on National Parliaments and on the Application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality and the provision of Title III-article 9.3 on subsidiarity are of major significance for national parliaments' scrutiny. The debate today indicated the opportunity of deepening understanding of the full implications of these provisions if adopted as part of the Draft Treaty Establishing a Constitution for Europe.
4. At the COSAC meeting in the 2nd half of 2004, COSAC will discuss the models of subsidiarity. The meeting of the Chairpersons will prepare this debate.

6. LISBON STRATEGY

COSAC welcomes the document by the Presidency and reaffirms its commitment to the Lisbon Strategy and the second phase of the implementation of this strategic goal of the European Union.

7. EUROPEAN ELECTIONS

The participants in the XXXI Conference of Community and European Affairs Committees of Parliaments of the European Union, gathered in Dublin on 19 and 20 May 2004, call on all voters in the European Union to participate in the sixth direct elections to the European Parliament, which will take place between 10 and 13 June 2004.

Twenty-five years have passed since the first direct elections to the European Parliament. As the only elected EU body, the European Parliament contributes to strengthening democratic

decision-making in the enlarged European Union which, since 1 May 2004, encompasses 25 Member States and 450 million citizens.

All those who call for more democracy, more transparency and greater closeness to the citizens within the European Union are urged to cast their vote in the 2004 European elections.