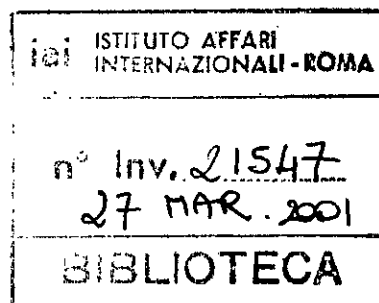


THE DEBATE ON THE FUTURE OF THE UNION

International European Movement

Bruxelles, 21-22/III/2001

- a. Program
- b. Liste des participants, centres, sites web
1. "Preparation for the debate on the future of the European Union : draft report for the Steering Committee"/ International European Movement ; Jo Leinen, rapporteur (10 p.)
2. ""Preparation for the debate on the future of the European Union : main topics for consideration : draft note for the Federal Council meeting"/ International European Movement ; Jo Leinen, rapporteur (4 p.)
3. Intervento di Giorgio Napolitano (2 p.)
4. Intervento di Michael Barnier (5 p.)
5. Intervento di Romano Prodi (4 p.)
6. Intervento di Nicole Fontaine (15 p.)
7. "Une nouvelle constitution pour le vieux continent?"/ Ulrike Guerot (15 p.)
8. "The Treaty of Nice and the future of Europe"/ EU Swedish Presidency(7 p.)
9. "European constitution and federalism after Nice: a new chance or requiem for a myth"/ Pier Virgilio Dastoli (8 p.)
10. "Nice: success or failure?"/ European Policy Center (4 p.)
11. "The future of Europe: dialogue"/ Niels Jorgen Thogersen (2 p.)
12. "Document de travail sur le traité de Nice et l'avenir de l'Union européenne"/ Parlement européen- Commission des Affaires constitutionnelles ; Inigo Mendez, Antonio José Seguro, rapporteurs (27 p.)
13. Traité de Nice (2001/C 80/01) (3 p.)
14. Déclaration de la Commission européenne devant le Parlement européen sur le suivi du traité de Nice, 14 mars 2001
15. Declaration on the future of the Union to be included in the final act of the conference (2 p.)
16. "The debate on the future of the European Union"/ Niels Jorgen Thogersen (1 p.)
17. Note about the Academic agora on the future of Europe (1 p.)
18. "Le futur de l'Europe doit etre défini pour 2003 : communiqué de presse (1 p.)
19. A defined future for Europe by 2003 (1 p.)



01067/C
Brussels, 15 March 2001

Dear Madam, dear Sir,

In order to confirm the information sent to you in the previous letters, here is the program of our meeting on 21 and 22 March.

Our meeting will start at 15:00 precisely with the introduction of the International European Movement on the reasons for this initiative and in order to put it within the framework of the debate on the future of the Union opened in Nice.

Next, we will have the speeches of the President of the Constitutional Affairs Committee of the European Parliament, M. Napolitano, of Commissioner Michel Barnier and of the Deputy Secretary of State to Foreign Affairs, Mrs Annemie Neyts.

The discussion will be launched with our introduction and these speeches and will last until 18:30. You already have several documents that I sent you by e-mail and that you will find in your files. In order for the meeting to begin at 15:00 precisely, may I ask you to arrive in Val Duchesse half an hour earlier, if possible.

At 18:30, a cocktail will be held with a number of representatives from the European institutions and the press. At 20:00, for those who are registered, we will have a dinner dedicated to a possible collaboration via Internet. This dinner will be « conducted » by our IT adviser, M. Andrew Hardie.

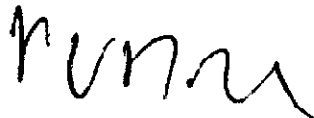
On the 22nd in the morning, we will start the meeting at 9:30 to discuss the priorities of the contact group's work, cooperation, and the dates and venues of our next meetings. M. Niels Jorgen Thogersen, working for the European Commission on the debate on the future of the Union, will introduce the initiatives planned by the Commission within the framework of this debate.

The meeting should end between 12:30 and 13:00.

In your file, you will find a note concerning the subject to discuss on 22 March in the morning. For those who have not done it yet, could you please bring to Brussels a note concerning your center and your IT equipment as well as, if you want, documents on the future of the Union that we could distribute to all participants.

I am looking forward to meeting you on the 21 March.

Yours sincerely,



Pier Virgilio Dastoli
Secretary General

i	ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI - ROMA
n° inv. 21347	
27 MAR. 2001	
BIBLIOTECA	

Liste des participants

REPRESENTANT	CENTRES
Abruzzini Arnaldo	Eurochambres, Bruxelles, Belgique
Albani Clara	Parlement Européen, Bruxelles, Belgique
Alix Jean-Pierre	Cité des Sciences et de l'Industrie, Paris, France
Arribas Arribas Alejandro	Universidad del Pais Vasco, Barris Sarriana, Espagne
Barnier Michel	Commission Européenne, Bruxelles, Belgique
Bieber Roland	Centre de Droit Comparé et Européen, Lausanne, Suisse
Blacher Philippe	Centre d'Etudes et de Recherches Comparatives Constitutionnelles et Politiques, Montpellier, France
Blanchart David	Centre de Recherches Européennes, Rennes, France
Bleinroth Marcus	Cellule de prospective de la Commission Européenne, Bruxelles, Belgique
Braud Maurice	Office Universitaire de Recherche Socialiste, Paris, France
Brosnan Joe	Institute of European Affairs, Dublin, Irlande
Burrows Noreen	Jean Monnet Centre of European Excellence, Glasgow, Royaume-Uni
Circelli Rafaella	Istituto Affari Internazionali, Rome, Italie
Crossick Stanley	European Policy Centre, Bruxelles, Belgique
Danielsson Christian	Représentation Permanente suédoise, Bruxelles, Belgique
Dassu Marta	CESPI, Rome, Italie
Dastoli Pier Virgilio	Mouvement Européen International, Bruxelles, Belgique
Del Ama Carlos	Universidad Autonoma, Madrid, Espagne
Di Fonzo Luciano	Conseil Universitaire Européen pour l'Action Jean Monnet, Bruxelles, Belgique
Duff Andrew	Comité directeur MEI / Parlement Européen, Bruxelles, Belgique
Freixes Teresa	Istituto Europeo de Derecho, Barcelone, Espagne
Gensana Angeles	Istituto Europeo de Derecho, Barcelone, Espagne
Germain Eric	Centre Européen Universitaire, Nancy, France
Giraud Jean-Guy	Parlement Européen, Bruxelles, Belgique
Gozi Sandro	Cabinet du Président Prodi, Bruxelles, Belgique
Grevi Giovanni	European Policy Center, Bruxelles, Belgique
Guerot Ulrike	Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik, Berlin, Allemagne

(b)

Huettemann, Bernd	Institute for European Politics, Berlin, Allemagne
Jansen Thomas	Comité Economique et Social, Bruxelles, Belgique
Kostoris Padoa Schioppa Fiorella	Istituto di Studi e Analisi Economica, Rome, Italie
Kowalsky Wolfgang	Confédération Européenne des Syndicats, Bruxelles, Belgique
Halumière Catherine	Mouvement Européen / Parlement Européen, Bruxelles, Belgique
Legris Gérard	Commission Européenne, Bruxelles, Belgique
Leinen, Joe	Parlement Européen, Bruxelles, Belgique
Levi Ricardo Franco	Cellule de Prospective de la Commission Européenne, Bruxelles, Belgique
Linsemann Ingo	TEPSA, Bruxelles, Cologne, Allemagne
Lodge Juliet	Monnet Centre of Excellence, Leeds, Royaume-Uni
Melchionni Maria Grazia	Centre of Excellence Jean Monnet-Luigi Einaudi, Rome, Italie
Mendez Joao Maria	Observatorio de Relações Exteriores, Lisbonne, Portugal
Merritt Giles	Friends of Europe, Bruxelles, Belgique
Molina del Pozo Carlos	Centro de Estudios Europeos, Madrid, Espagne
Moretti Maria Grazia	Facoltà Di Giurisprudenza Università Degli Studi, Milan, Italie
Napolitano Giorgio	Parlement Européen, Bruxelles, Belgique
Neyts Annemie	Secrétaire d'Etat adjoint aux Affaires Etrangères, Bruxelles, Belgique
Pernice Ingolf	Walter Hallstein Institut pour le Droit Constitutionnel Européen, Berlin, Espagne
Phinnemore David	Institute of European Studies, Belfast, Irlande du Nord
Pinelli Cesare	Centro per la riforma dello Stato, Rome, Italie
Prlic Jadranko	Forum 2000 - European Movement, Sarajavo, Bosnie
Reich Charles	Commission AFCO, Bruxelles, Belgique
Richardson Keith	Friends of Europe, Bruxelles, Belgique
Rodrigues Stéphane	Association Française d'Etude pour l'Union Européenne, Paris, France
Roger Christine	Commission Européenne, Bruxelles, Belgique
Santagostino Angelo	Dipartimento Scienze Economiche Università Degli Studi, Brescia, Italie
Smith John	Institut für Wissenschaften von Menschen, Vienne, Autriche
Stenberg Esa	Pan-European Institute at the Turku School of Economics, Turku, Finlande
Stroobants Peter	Collège de l'Europe, Bruges, Belgique
Telo Mario	Institut d'Etudes Européennes, Bruxelles, Belgique
Thøgersen Niels Jorgen	Commission Européenne, Bruxelles, Belgique
Tomei Veronica	Comité Economique et Social
Toulemon Robert	Association Française d'Etude pour l'Union

	Européenne, Paris, France
Touscoz Jean	Centre d'Etudes et des Recherches pour la Coopération Internationale, Nice, France
Van Ermen Raymond	Forum Permanent de la Société Civile, Bruxelles, Belgique
Van Nuffel Pieter	Commission Européenne
Vasconcelos Alvaro	Instituto de Estudos Estrategicos e Internals. Lisbonne. Portugal
Verbeke Johan	Ministère des Affaires Etrangères, Bruxelles, Belgique
Vibert Frank	European Policy Forum, Londres, Royaume-Uni
Vignon Jérôme	Secrétariat Général de la Commission Européenne, Bruxelles, Belgique
Vimont Pierre	Représentation Permanente Française, Bruxelles, Belgique
Wessels Wolfgang	TEPSA, Bruxelles, Belgique
Wiener Antje	Institute of European Studies, Belfast, Irlande du Nord
Winand Pascaline	Institut d'Etudes Européennes, Bruxelles, Belgique
Wolf Buchert Frieder	Heinrich Boell Stiftung, Bruxelles, Belgique
Wouters Dirk	Ministère des Affaires Etrangères, Bruxelles, Belgique

Interprètes :

Patrice Deladrier

Kathy Ludwigs-Lewis

Secrétariat :

Bénédicte de Jamblinne

Catherine Comps

iai ISTITUTO AFFARI
INTERNAZIONALI - ROMA

n° Inv. 21547

27 MAR. 2001

BIBLIOTECA

**LIST OF ADDRESSES OF THE CENTRES FORMING PART OF
THE ACADEMIC AGORA ON THE FUTURE OF EUROPE**

<u>CENTRE</u>	<u>CONTACT</u>	<u>ADDRESS</u>	<u>MEETING 21-22/3</u>
Université de Rome III	Luigi Moccia	moccia@uniroma3.it prespol@uniroma3.it	NO
	Michael Bolle	bosch2@zedat.fu-berlin.de	NO
Université Libre de Bruxelles	Paul Magnette	pmagnet@ulb.ac.be	NO
Association Constitutionnaliste Italienne	Sergio Panunzio	semcost@luiss.it	NO
Association Française d'Etude pour l'Union Européenne	Stephane Rodrigues	kga.bruxelles@skynet.be stephane.rodrigues@skynet.be	YES
	Robert Toulemon	Fax: 00 33 1 42 22 16 59 41, rue d'Assos F-75006 Paris toulemon.robert@wanadoo.fr	YES
Bertelsmann Foundation	Annette Heuser	info@bertelsmann.de bettina.neuenhofer@bertelsmann.de	NO
Cellule de prospective de la Commission Européenne	Marcus Bleinroth	marcus.bleinroth@cec.eu.int	YES
	Ricardo Franco Levi		YES
Centre d'Etude sur le Fédéralisme	Sergio Pistone	mfe_torino@bussola.it Fax: 00 39 011 47 32 843	NO
Centre d'Etudes et de Recherches comparatives constitutionnelles et politiques	Dominique Rousseau	rousseau-dominique@wanadoo.fr	NO
	Philippe Blacher	cercop@droit.univ-montpl.fr	NO
Centre d'Etudes et des Recherches pour la Coopération Internationale	Jean Touscoz	Université Nice – Faculté droit Av. R. Schuman F-75014 Paris nathalie.schleifer@wanadoo.fr	YES
Centre de droit comparé et	Roland Bieber	roland.bieber@cdce.unil.ch	YES

Européen		h	
Centre de Recherches Européennes de Rennes	Catherine Flaesch-Mougin David Blanchart	gentiane.deslandes@univ-rennes1.fr	NO YES
Centre Européen Universitaire	Eric Germain	Fax : 00 33 3 83 19 27 87	YES
Centre of Excellence Jean Monnet-Luigi Einaudi	Maria Grazia Melchionni	melchion@scec.eco.uniro.ma1.it	YES
Centro de Estudios Europeos	Carlos Molina del Pozo	Fax : 00 34 91 885 40 95	YES
Centro per la riforma dello Stato	Cesare Pinelli	cpinelli@tin.it	YES
CEPS	Nicholas Whyte	n.whythe@ceps.be	NO
CESPI	Marta Dassu	m.dassu@palazzochigi.it	NO
CIFE	Ferdinand Kinsky	cife@webstore.fr	NO
Cité des Sciences et de l'Industrie	Jean-Pierre Alix	alix@cite-sciences.fr	YES
Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik	Ulrike Guerot	guerot@dgap.org	YES
Eurochambres	Arnaldo Abruzzini	abruzzo@eurochambres.be	YES
Europaeurope	Federica Caciagli	redazione@europaeurope.it	NO
Europartenaires	Britta Wacks	europartenaires@info-europe.fr europar@club-internet.fr	NO
European Policy Centre	Giovanni Grevi Stanley Crossick	Fax: 02/231 07 04 g.grevi@theepc.be	YES YES
European Policy Forum	Frank Vibert	epfltd@compuserve.com	YES
Facoltà Di Giurisprudenza Università Degli Studi (Milano)	Antonio Padoa Schioppa	Fax : 00 39 02 58 30 37 20 antonio.padoaschioppa@unimi.it	NO
Facultad de CC. EE. EE.	Alejandro Lorca Corrons	Alejandro.lorca@uam.es	NO
Fondation Internationale pour une Histoire de la Civilisation Européenne	Gérard Montassier	civeurop@nerim.fr	YES
Fondazione Italianieuropei	Andrea Romano	a.romano@italianieuropei.it	NO
Fondazione Luigi Einaudi per Studi di Politica ed Economia	Valerio Zanone	Fax: 00 39 06 68 71 446	NO
Forum 2000 – European Movement	Jadranko Prlic	forum-em@bih.net.ba	YES

Forum Permanent de la Société Civile	Raymond Van Ermen	eupe@glo.be	YES
Friends of Europe	Giles Merritt	Fax : 02/736 32 16 giles.merritt@forum-europe.com	YES
	Keith Richardson	Fax : 02/779 18 71	YES
Fundacion Salvador de Madariaga	Fernando Chueca Goita	Fax : 00 34 91 578 27 97 fmadariaga@grupobbva.net	NO
Heinrich Boell stiftung	Frieder Wolf Buchert	brussels@boell.de wolf@boell.de	NO
Institut d'Etudes Européennes	Pascaline Winand	pwinand@ulb.ac.be	YES
	Mario Telo	Fax : 02/650 30 68 mtelo@ulb.ac.be iee@admin.ulb.ac.be	YES
Institut Européen d'Administration Publique	Alain Guggenbühl	alain.guggenbuhl@euronet.be	NO
Institut Européen de Florence	Claus Ehlermann		NO
Institut fur Wissenschaften von Menschen	John Smith	jsmith@iwm.at	YES
Institut Universitaire Européen	Jacques Ziller	jacques.ziller@iue.it	NO
Institute for European Politics	M. Jopp		NO
	Bernd Hüttemann	bhuettermann@iep-berlin.de	YES
Institute of European Affairs	Joe Brosnan	Fax: 00 35 31 878 6880 joe.brosnan@iiea.com	YES
Institute of European Studies	David Phinnemore	d.phinnemore@qub.ac.uk	YES
	Antje Wiener	a.wiener@qub.ac.uk	YES
Istituto Affari Internazionali	Raffaella Circelli	r.circelli@iai.it	YES
	Gianni Bonvicini	g.bonvicini@iai.it	NO
Instituto de Estudios Europeos	José Maria Beneyto	idee@ceu.es	NO
Instituto de Estudos Estrategicos Internacionais	Alvaro de Vasconcelos	ieei@ieei.pt	NO
Instituto Europeo de Derecho	Teresa Freixes	tfreixes@apdo.com	YES
	Angeles Gensana		YES
Istituto di Studi e Analisi Economica	Fiorella Kostoris Padoa Schioppa	presidente@isae.it	YES
Jean Monnet Centre Catania	Fulvio Attina	attinaf@unict.it	NO
Jean Monnet Centre of	Noreen Burrows	n.burrows@law.gla.ac.uk	YES

European Excellence			
Jean Monnet Chair of European Union Constitutional Law	Antonio-Carlos Pereira-Menaut	dtpereir@usc.es	NO
Jean Monnet Chair on the Community Law	Nadezda Siskova	siskova@pfnw.upol.cz	NO
Jean Monnet Chair, Charles University, Prague	Jiri Zemanek	Fax: 00 420 2 248 10 472 zemanek@ius.prf.cuni.cz	NO
Johann Woffgang Goethe University	Spiros Simitis	simitis@jur.uni-frankfurt.de	NO
Monnet Centre of Excellence	Juliet Lodge	j.e.lodge@leeds.ac.uk	NO
Observatorio de Relacoes Exteriores	Mendes Joao Maria	janus@universidade-autonoma.pt	YES
Office Universitaire de Recherche Socialiste	Maurice Braud	maurice.braud@ires-fr.org	YES
Pan-European Institute at the Turku School of Economics	Esa Stenberg	esa.stenberg@tukkk.fi	YES
Research Institute for European Affairs	Stephan Griller	Stefan.Griller@wu-wien.ac.at	NO
Robert Schuman Centre for Advanced Studies	Yves Mény Jean-Victor Louis Bruno de Witte	meny@datacomm.iue.it louis@iue.it	NO NO NO
TEPSA	Guy Vanhaeverbeke	tepsa@tepsa.be	NO
	Andreas Maurer	maurer_andre@yahoo.com	NO
	Ingo Linsemann	ingo.linsemann@uni-koeln.de	YES
	Wolfgang Wessels	wessels@uni-koeln.de	YES
Universidad Autonoma de Madrid	Carlos del Ama	Cama102@hotmail.com	YES
Universidad del Pais Vasco	Alejandro Arribas	Fax : 00 34 94 480 04 34	YES
Universita degli Studi Brescia	Angelo Santagostino	santagos@eco.unibs.it	YES
	Maria Grazia Moretti	moretti@eco-unibs.it	YES
Universitaria Autonoma de Barcelona	Blanca Vila Costa	iuee@cc.uab.es blanca.vila@uab.es	NO
Walter Hallstein Institut pour le droit constitutionnel européen	Ingolf Pernice	ingolf.pernice@rz.hu-berlin.de	YES

LISTE DES SITES WEB

Cellule de Prospective de la Commission Européenne	http://europa.eu.int/comm/cdp/index_fr.htm http://europa.eu.int/comm/cdp/index_en.htm
Centre d'Etudes et de recherches sur la Coopération Internationale, Université de Nice	www.cerci.org
Centre de Droit Comparé et Européen, Lausanne	www.cdce.unil.ch
Centre de Recherches Européennes de Rennes	www.univ-rennes1.fr
College of Europe	www.coleurop.be
Conseil Universitaire Européen pour l'Action Jean Monnet / ECSA	www.consuniv.org/cue.html www.ecsanet.org
Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik	www.dgap.org
Eurochambres	www.eurochambres.be
European Policy Forum	www.epfltd.org
Fondazione Luigi Einaudi	www.fondeinaudiroma.it
Friends of Europe	www.friendsofeurope.org
Heinrich Boell Stiftung	www.boell.de/europe
Institut d'Etudes Européennes	www.ulb.ac.be/iee/
Institut für Europäische Politik, Berlin	www.iep-berlin.de
Institut für Wissenschaften von Menschen	www.iwm.at
Institute of European Affairs, Dublin	www.iiea.com
Institute of European Studies	www.qub.ac.uk/ies/
Istituto Affari Internazionali, Rome	www.iai.it
Istituto di Studi e Analisi Economica	www.isae.it
Jean Monnet Chair Political Sciences, University of Cologne	www.uni-koeln.de/wiso-fak/powi/wessels/index.html
Jean Monnet European Centre of Excellence, University of Leeds	www.leeds.ac.uk/jmce/

Livre Blanc sur la Gouvernance européenne Secrétariat général de la Commission Européenne	http://europa.eu.int/comm/governance/index_fr.htm
LUISS Université de Rome	www.luiss.it
Mouvement Européen International (under construction)	www.europeanmovement.org/test
Observatorio de Relacoes Exteriores, Lisbon	www.universidade-autonoma.pt
Office Universitaire de Recherche Socialiste	www.lours.org
Pan-European Institute, Turku, Finland	www.tukkk.fi/pei
Scottish Jean Monnet Centre of Excellence	www.lib.gla.ac.uk/sjmc
TEPSA	www.tepsa.be
The European Policy Centre	www.theepc.be
Universidad Autonoma de Madrid	www.uam.es/DERI/
Universidad Pais Vasco	www.zi.lp.ehm.es
Universita degli Studi di Brescia Facolta di Economia e Commercio Dip. Scienze Economiche	www.eco.unibs.it
Walter Hallstein Institut pour le droit constitutionnel européen	www.whi-berlin.de

INTERNATIONAL EUROPEAN MOVEMENT

**PREPARATION
FOR THE DEBATE ON THE FUTURE
OF THE EUROPEAN UNION**

**Draft report for
the Steering Committee meeting
of March 6, 2001**

**Jo LEINEN
Rapporteur
(9.2.01)**

1. Since the Hague Congress of May 8/10, 1998, the International European Movement (IEM) has kept on calling for a broad debate to be opened on the future of Europe¹. It therefore welcomes the fact that the European Council in Nice finally decided to launch this debate and states its intention to take an active part in the discussions, which will have to closely involve European public opinion at large.
2. The institutional reforms decided by the Nice Treaty seem insufficient for continuing to implement the major policies launched by the EU (particularly the foreign and defence policy and the economic and monetary union) and for preparing the Union for its enlargement to twelve new Member States. A new review of the Treaties, in which the applicant countries should be involved, is therefore necessary and should take place by 2004. The new reform should mostly be an opportunity for the Fifteen to reassert their collective vision of the future of the Union by directly addressing the issues of the federal aim of the Community system and the Constitution of the Union.
3. But the enlargement process should not be slowed down as a result. The reflections and reform envisaged should be conducted diligently so that they can be completed by the end of 2003. Many declarations or proposals from government officials, European political parties, qualified senior personalities, academic circles, etc. have already been submitted and they have been growing in number since the Nice Summit. The European Parliament took up a clear stand on the substance and procedure of this reform². It is therefore possible to come to practical conclusions within the three-year period planned.
4. The IEM is well-prepared for this debate, since it has conducted an in-depth reflection on these issues for many years. At the Hague Congress it proposed a provisional summary of its own vision of an enlarged Europe. These considerations should be updated to take

¹ Extract from the conclusions of the Hague Report:

"The IEM therefore trusts it will at last see the launch of a public debate on the ultimate purpose of the 'Greater European Union'. It considers that the reference to federalism must cease being 'shameful' and that, on the contrary, only by **reasserting the Union's federal objective** will it be possible to reconcile successively the objectives of integration and enlargement. **During the five years of negotiations for the first wave of accessions – i.e. by 2002 – the necessary choices and reforms can be carried out**, beginning with the constitutional initiative and revision of the Treaties advocated by the European Movement" (10/5/98).

² Cf. in particular the Duhamel report of 25/10/2000 on the constitutionalisation of the Treaties.

into account the developments that have occurred since 1998, particularly the Nice Treaty and the progress of negotiations on the enlargement of the Union.

5. In a **first stage**, the IEM could help clarify the **process** which will lead to the 2003 reform. Priority actually needs to be given to specifying clearly how discussions and negotiations should be conducted to pave the way for the final decision. This is the purpose of the present document, which should be adopted by the IEM Steering Committee at its meeting of March 6, 2001.
6. In a **second stage**, the IEM will carry out an initial revision of its **vision of Europe** on the basis of the positions and proposals submitted to the Hague Congress (*Building together 21st-century Europe* – May 1998) and developed at a later date (*Objective 2002: twelve proposals on the future of Europe* – April 1999, the declarations adopted by the IEM Federal Council in Helsinki in December 1999, Prague in May 2000 and Nice in December 2000 and the reports drawn up by Mrs. Vayssade and by Messrs. Dukes and Knoblich). This revision could be done in time for adoption by the Federal Council at its meeting of June 9 & 10, 2001 in Stockholm.
7. On these bases, the IEM would be well-equipped to contribute efficiently to the debate opened in Nice and submit practical proposals throughout the 2001-2003 period.

*

* *

8. The IEM considers that **four principles** should govern the 2004 reform being prepared:
 - **Legitimacy**: public opinion – i.e. women and men citizens – should be involved in the process so that they can understand it, have an impact on it and, where appropriate, support its conclusions.
 - **Democracy**: national and European citizens' representatives should take a direct and active part in the reform process. The method chosen should be democratic and no longer diplomatic.

- **Transparency:** the discussions and preparation for decisions should be conducted in an open, public fashion by presenting problems clearly and simply and using modern mass media.
 - **Efficiency:** final decisions should no longer be improvised, as they were in Nice (and Amsterdam), but be based on the contrary on a comprehensive, consistent draft on which the Heads of State and Governments would ultimately decide.
9. On this basis, the IEM suggests the following **procedure** and **timetable** for the 2003 reform:

- In **2001** a broad **public debate** conducted at both national and European levels, as proposed by the Nice European Council. At European level, the idea is to synthesize the common, collective views expressed by public opinion and competent authorities in the fifteen Member States. To this end, a large European forum should be organized by the European Parliament, Council and Commission, with a specially active role to be played by the Commission, given its own means and responsibilities.

The various non-governmental organizations in civil society and the national European Movements should take part in this debate in connection with their national members; in this respect, the international European Movement's structure and experience are particularly well-suited.

- In **2002** a "**Convention on the future of the Union**" should be convened (by the Laeken European Council in December 2001) to develop a comprehensive draft reform based on the four topics adopted by the Nice European Council (Annex IV of the conclusions). However, the reform should be extended to other issues that were not settled or dealt with in Nice, with a view to drafting a Constitution of the European Union which we would like to be established on a federal basis. The model of the Convention on the Charter of Fundamental Rights could be used, with a few adjustments³. Work should be completed by the end of 2002.

³ Practical suggestions on the mandate, composition and organisation of this new Convention are

- In **2003** this draft should be submitted to the EU Institutions (Council, Parliament and Commission), which could discuss it according to the Community procedure. At the end of the negotiations, the actual **adoption** of the reform – as provided for in the Treaties – could take place in a "brief and decisive" form and be finally carried out at the European Council meeting of December 2003 (under the Italian presidency).
- In **2004** the political campaign for the European **June** elections could focus – at last! – on a number of truly European issues at stake.

The newly elected Parliament (and the Commission that will come into office in January 2005) would therefore "stem" from this reform and be well-prepared to implement it.

*

* *

The 2001 public debate

10. The proposals made by the Nice European Council (Annex IV, point 3) should be taken **literally**: a "broad debate on the future of the EU" should be organized in cooperation with the Commission, the European Parliament and public opinion as a whole (political, economic and academic circles, and civil society representatives).
11. This debate should lead in a first stage to a **large consensus on the method and timetable** of the reform, particularly on two main points:
 - Setting up a "Convention on the future of the European Union".
 - Completing the reform by the end of 2003.

The debate should also **confirm the choice of the four principles** which must guide the reform: legitimacy, democracy, transparency and efficiency (see point 8 above).

12. The main themes of this debate should come down to **a few strong and simple ideas**:

- **EU objectives**: unity, solidarity, democracy, security, environment, economic development, role in the world, etc.
- **Means** to reach these objectives: strong and democratic institutions, a federal Constitution, the Community method, etc.

13. **National parliaments** should play an active role in this debate. To this end, a provisional "platform" of representatives from **national parliaments** and the **European Parliament** might be set up in 2001. Platform members could enter into a dialogue with **civil society** representatives. A representative from the Council Presidency (B) and the Commission would also participate. The platform would pave the way for establishing a "Convention on the future of the Union" as from January 2002.

14. From a **practical point of view**, this "broad public debate" could take the form of colloquiums, gatherings, meetings of European political parties, press debates, opinion polls, Internet forum, etc.

15. The aim of this debate would be to try and convince public opinion:

- On the one hand, that it is essential to finally clarify the **future** of the enlarged Union and carry out a decisive reform.
- On the other hand, that the usual **negotiating methods**, which failed in Amsterdam and Nice, should be changed.

At the close of this debate, the objective of a **Constitution** to be drawn up via the Convention method should become a must and be confirmed in Laeken (December 2001).

The 2002 Convention

16. The arguments that all point to this method being "unavoidable" should be gathered, as it is the only possible way of taking **all points of view** into account: from national and European bodies, various political movements and trends, executive and legislative authorities, representatives from public opinion, applicant countries, experts, etc.
17. It should be clearly specified that the Convention is required to abide by the mandate to be defined (as has been the case for the Convention on the Charter of Fundamental Rights) and that the Convention will submit **proposals** (possibly in the form of a draft "constitution") without having any decision-making power. This mandate should be jointly formulated by the European Council and the European Parliament on the basis of the results of the "debate on the future of the Union" (possibly by following the policy guidelines determined by the platform suggested under point 13).
18. Strong **reservations** are to be expected **from a number of governments** (and all national diplomatic services) as regards the Convention method. In this respect, the role of European and national political parties, relayed by the European and national parliaments and supported by civil society representatives, will be a determining factor.
19. Getting **applicant countries** to support the setting-up of the Convention is also important. These countries should be persuaded that this method alone will enable them to be fully involved in preparing the reform of the Union and have an impact on the outcome.
20. Alternately, for want of an express agreement by the European Council about the Convention, **the European Parliament could propose to organize the Convention** together with national parliaments and involve the other stakeholders (Commission, applicant countries, civil society, experts).

The 2003 negotiations

21. Since the ultimate end (at least in part) is a revision of the Treaties, the governments of the EU Member States retain the formal right to have the last word (under control of their parliaments and public opinion).

However, **the Treaties do not predetermine the negotiating method** that should lead to the final agreement by the States.

Given the repeated failure of the purely intergovernmental and diplomatic method used in Amsterdam and Nice, a **new procedure** (with greater legitimacy, transparency, democracy and efficiency) should be sought.

22. First and foremost, the negotiations should be **based on the draft** developed by the Convention. The framework of discussions would thus be established right from the start, which would give discussions a greater focus and clarify/accelerate their pace.
23. The **Community method for decision-making** (EP/Council shuttle discussions with the help of the Commission) should be used in a first stage. This should be done publicly and transparently.

The EP and Council could start for example with examining the draft Convention separately (for example, during the first quarter of 2003), then enter into a "conciliation" process for the next two quarters. At the end of this "conciliation", the EP would take up a position and the Council would start the final phase (described as "brief and decisive"), as provided for by the Treaties in order for the process to be completed by the end of 2003.

24. This timetable would ensure that **the European election campaign** to be held during the first half of **2004** should focus – at last! – on truly European issues at stake: the future of the Union as prepared by the reform of the Treaties agreed at the end of 2003. The results of the June 2004 elections would thus be a democratic way of approving or disapproving the reform.

**"CONVENTION ON THE FUTURE
OF THE EUROPEAN UNION"**

**MANDATE OF THE CONVENTION
ON THE FUTURE OF THE EUROPEAN UNION**

A. EU Constitution

- Objectives of the Union (progress towards a federal Europe via the Community procedure).
- Charter of Fundamental Rights, as an integral part of the Constitution (with possible amendments / additions).
- Simplification of the Treaties (constitutional part, operational part, TUE/TCE fusion).
- Clarification of the powers of the Union (federal model, principle of distribution, future developments clause).

B. Institutional issues

- Constituent power (review provisions in the Treaties and entry into force of any amendments).
- Legislative power to be exercised by the European Parliament and Council.
- Executive (or governmental) power to be exercised by the European Commission.
- Avant-garde (or reinforced integration) clause.
- Role of national parliaments.

C. Other possible topics

- Strengthening the Common and Foreign Security policy (defence matters in particular) and the Justice and Home Affairs policy.
- Strengthening the economic Union as a basis for the monetary Union.
- Continuing with the enlargement process (beyond the twelve applicant countries).
- Financial constitution of the Union.

COMPOSITION AND ORGANISATION OF THE CONVENTION ON THE FUTURE OF THE EUROPEAN UNION

A. Members

- Personal representatives of Heads of States and Governments	15
- Representatives of national parliaments (2 per parliament)	30
- Representatives of the European Parliament	16
- Representative of the Commission President	1
	———
	62
	members
	(and 62
	alternates)

B. President

Elected by the Convention (senior personality)

C. Bureau (5 members)

Composed of:

- the Convention President;
- the elected presidents of the Heads of State and Government representatives, European Parliament representatives and national parliament representatives;
- the European Commission representative.

D. Applicant countries (12 or 13)

- Official observer status for governmental representatives (their alternates could come from national parliaments).
- Right to attend and take part in all plenary sessions.
- Right to be heard by the Bureau of the Convention.

*

* *

E. Economic and Social Committee and Committee of the Regions

- 3 representatives, with each of them having the right to attend plenary sessions and take the floor to express the views of their Institutions.

F. Civil society ⁴

- Right to attend plenary sessions and submit written contributions. Hearings could be organized by the Convention and meetings between the Bureau and European platforms could take place on a regular basis.

⁴ NGOs, trade unions, academics, personalities.

iei ISTITUTO AFFARI
INTERNAZIONALI - ROMA

n° Inv. 21647

27 MAR. 2001
BIBLIOTECA



**European Movement
Mouvement Européen**

International organization
Organisation internationale



**PREPARATION
FOR THE DEBATE ON THE FUTURE
OF THE EUROPEAN UNION**

MAIN TOPICS FOR CONSIDERATION

**Draft note
for the Federal Council meeting
of June 6, 2001**

**Jo LEINEN
21.02.2001**

1. The International European Movement (IEM) has decided to take an active part in the public debate on the future of the Union initiated by the Nice European Council.

To this end, its Steering Committee has already taken a stand on what **the method and timetable** of this debate should be (cf. Leinen Report of 7.02.01).

Later on, the IEM will endeavour to take a stand on the **substance** of the debate, that is on the **main lines** along which the 2004 reform should be shaped.

2. The sole purpose of this document is to list the **main topics** that should be developed at a later date in the course of 2001 and 2002.
3. **The list of these topics** could run as follows:

- 1) EU Constitution.
- 2) Institutions.
- 3) EMU.
- 4) Employment and social solidarity.
- 5) Cooperation in justice and home affairs.
- 6) Foreign and security policy.
- 7) Policy reform: CAP and cohesion.
- 8) Finances of the Union.
- 9) Enlargement.
- 10) Avant-garde clause.

The four topics for consideration adopted by the **Nice European Council** (allocation of powers/Charter of Fundamental Rights/simplification of the Treaties/role of national parliaments) will be examined under items 1 (Constitution) and 2 (Institutions). The IEM considers, however, that **the debate on the future of the Union goes largely beyond the framework set by these four topics** and that it is therefore necessary to deal generally with the **other** political, economic and social **challenges** raised by the enlargement of the Union.

4. Each of these main topics should thus be examined **in the light of the enlargement of a Union** that would include 12 or 13 new Member States, with a view to putting forward the proposals to **strengthen the EU** which are a prerequisite for its enlargement.

TOPIC No 1 THE EUROPEAN UNION CONSTITUTION

1. Examining how timely and feasible it is to adopt a "constitutional treaty in 2004".
2. Possible content and form of this treaty:

- principles and objectives;
 - European citizenship;
 - the Member States and the Union;
 - the Union and its institutions.
3. Within the above-mentioned framework, developing three issues raised the Nice European Council:
- simplification of the EU Treaties;
 - status of the Charter of Fundamental Rights;
 - determination of powers.

TOPIC No 2 INSTITUTIONS OF THE UNION

1. Institutional situation resulting from the Amsterdam and Nice Treaties: positive elements, inadequacies and inconsistencies.
2. Determining the "governmental model" advisable for the enlarged Union: legislative and executive powers.
3. Changes/adjustments necessary for each institution (composition, appointment, powers, organization):
 - European Parliament
 - Council
 - Commission
4. Role of national parliaments (4th topic adopted by the Nice European Council)

TOPIC No 3 ECONOMIC AND MONETARY UNION

1. Institutional aspects (Eurogroup, European Central Bank).
2. Need for greater coordination of economic policies within the EMU (budgetary, tax, wage and social policies).
3. The majority rule and democratic control applied to the EMU.

TOPIC No 4 EMPLOYMENT AND SOCIAL SOLIDARITY

1. Preserving and adapting the **"European society model"** in the face of globalization – modernization of economic and social structures.
2. Reinforcing the **"European Pact for Employment"** within the framework of an enlarged Union.
3. Striving for greater compatibility/coordination of the **social policies** of the EU Member States.
4. Contribution of the Union to the fight against **poverty and exclusion** within the EU.

TOPIC No 5 **COOPERATION IN JUSTICE AND HOME AFFAIRS**

1. **New dimension** of the JHA policy in an enlarged Union.
2. Need for **accelerating** the setting-up of coordination/cooperation mechanisms.
3. Need for **establishing** relevant decision-making processes at **Community level**.

TOPIC No 6 **FOREIGN AND SECURITY POLICY**

1. **New dimension** of the Common Foreign and Security Policy (CFSP) in an enlarged Union.
2. Relative **inefficiency** of the current system: institutions, organs, procedures.
3. Shift from "crisis management" to common **defense** (including the collective diplomatic and military guarantee, cf. WEU Article 5).

TOPIC No 7 **POLICY REFORM: CAP AND COHESION**

1. Considerable impact of **enlargement** on the two main common policies of the Union.

2. Inadequacy of the decisions taken under **Agenda 2000** (Berlin) and need for adapting/reviewing **these** policies.
3. Importance of the **financial repercussions** of this adaptation.

TOPIC No 8 FINANCES OF THE UNION

1. Financial repercussions of **enlargement**: resource ceiling and multiannual prospects.
2. Need for reviewing financial and budgetary **mechanisms**.

TOPIC No 9 ENLARGEMENT

1. Better **control** needed over the continuous enlargement process.
2. Examining how appropriate it is to have **an intermediary stage** before the next batch of countries join the EU (cf. "European Conference").
3. **"Outermost geographical limits"** of the EU.

TOPIC No 10 ENHANCED COOPERATION

1. **Developments relating to the system** introduced in Amsterdam then in Nice.
2. Assessing the **efficiency/viability** of the system.
3. Examining how appropriate it is to have a **"systematic" avant-garde** system.

iei	ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI - ROMA
n° inv.	21547 27 MAR. 2001
BIBLIOTECA	

(3)

**Meeting with National Parliaments of the Member States
and Applicant Countries**

Brussels, 20 March 2001

**Introduction from the Chairman of the
Committee on Constitutional Affairs
Mr Giorgio Napolitano**

It is with a great sense of satisfaction and expectation that we welcome once again the representatives of the national Parliaments of the member states of the Union and candidate countries and we want to thank them for accepting our invitation. Dear colleagues, we have set up this informal and friendly meeting to inform you of the opinions which are being formed within the Committee on Constitutional Affairs of the European Parliament - and to hear your views on a number of issues. These would include the conclusions of the Intergovernmental Conference, the Treaty of Nice and how to conceive the debate on the future of the European Union announced in Nice by the Heads of State and of government. In addition to this, we would like to discuss how to proceed along the path leading to a new Intergovernmental Conference, possibly in 2004.

We are keen to hear your views, your concerns and your ideas. Today's meeting is just the start in a new phase in the history of the European Union. In the forthcoming years, the dimensions, the boundaries and the face of the Union will change in a profound way. The main challenges of the era in which we are living will become more pressing, on the national, European and worldwide levels in global terms. All the objectives we strive for, the policies we want to develop, the role of each institution, interinstitutional relations and the rules and procedures of the integration process will have to be redefined.

This is the only way it will be possible to clarify what kind of Europe we truly want. It will mean going well beyond the conclusions of last year's Conference, no matter what our appraisal would be. In making this commitment, we will need to involve all the representative forces of our society i.e a large number of citizens, especially the young, public opinion and above all, the Parliaments. Dear colleagues, I think we are all well aware of the common responsibility we bear, as the European Parliament and national Parliaments, to re-enforce the democratic foundations and the chances of achieving our goal of a united Europe.

The discussion, which will formally commence after the address from the President of the European Parliament, the President-in-office of the Council and the President of the European Commission respectively, could give rise to a fruitful exchange of views, starting with the concrete steps to be taken and the choices to be made now and to be accomplished by the end of the year 2001, while the ratification of the Treaty of Nice is pursued and negotiations for the enlargement of the Union will continue. Steps and choices, I stress, that are capable of forming a basis for developing adequate, clear, convincing responses to issues related to the future of the Union - and how important it is, dear colleagues, to proceed in close harmony! National Parliaments and the European Parliament cannot afford to be divided - or even opposed to each other - a common effort is essential to claiming the reasons and the role of

the institutions fundamental to representative democracy, in our struggle against the ever-increasing risk of their weakening.

In our efforts, we are encouraged by two precedents, two experiences. The first experience is represented by meetings, similar to that of today, the idea of which was conceived last year over the course of the Intergovernmental Conference and concluded by the Treaty of Nice; such meetings had already taken place in 1997 before and after the Amsterdam Conference. In 2000, the collaboration between our Parliaments on institutional matters became systemised - by means of a standing invitation to you to participate in all meetings of the Constitutional Affairs Committee related to the IGC - and extended to a number of other subjects. We will continue to proceed with determination along this path : we will consult you on the various reports attributed to the committee, that I have the honour to preside over: reports ranging from that which was concerned with the delimitation of competences to the one on reform of the Council and, above all, the report on the relations between the European Parliament and national Parliaments. In this context, we will be seeking more efficient solutions - taking into account Cosac and its guidelines - to enhance your role, while examining in an overt manner all requirements and proposals.

The second encouraging experience has been the cooperation between our representatives at the Convention for a Charter on Fundamental Rights. For the first time, a text of great institutional value had been drawn up by representatives of our parliaments, in conjunction with the Commission and representatives of our governments, and not just by the latter. There is no going back on this achievement. It is not that we are unaware of the constraint of Article 48 of the Treaty and the role of the Heads of State and of government with regard to final decisions on all revision of the Treaties, but it will no longer be possible to exclude the European Parliament and the national Parliaments from the process of establishing the proposals of revision: by the same token, the European Parliament and national Parliaments should be represented in a body concerned with drafting and revising that links them with the representatives of the governments and the Commission. This is, in essence, the conviction of the political spectrum of this Parliament as expressed very recently at a plenary session in Strasbourg.

However, the debate that will take place here today will be free and open on all issues and matters of common interest. It may be useful also to hear your views on how to follow-up - at this preliminary stage, which, as I have already underlined, is a new institutional phase.

Once again, I wish to express my gratitude and to extend a warm welcome to all delegations of national Parliaments of the Member States of the Union and of applicant countries. The presence of the representatives from applicant countries holds special meaning : it shows that from now on, we will collectively confront this exciting new phase, albeit difficult, which the European Union is about to enter.

ISTITUTO AFFARI
INTERNAZIONALI - ROMA

n° Inv. 21547
27 MAR. 2001

BIBLIOTECA

④

SEUL LE PRONONCE FAIT FOI
CHECK AGAINST DELIVERY

Intervention de Michel BARNIER

**À l'occasion de la rencontre avec les parlements nationaux des Etats
membres et des pays candidats organisée par la commission des affaires
constitutionnelles du Parlement européen
(Bruxelles, mardi 20 mars 2001)**

Mesdames et Messieurs,

Je voudrais brièvement aborder tout d'abord le traité de Nice, ensuite le débat sur l'avenir de l'Union qui en découle, et enfin et surtout la place des parlements nationaux dans l'architecture institutionnelle de l'Union, l'une des questions centrales de notre discussion d'aujourd'hui.

*

* *

Le traité de Nice

Certains ont critiqué le traité de Nice. Je partage cette déception, mais dans l'ensemble il s'agit d'un traité utile, qui comporte certaines avancées et qui, en tout cas, ouvre la voie à l'élargissement.

Je constate d'ailleurs que nombreux sont ceux qui se prononcent pour la ratification du traité de Nice. **Ceux qui appellent à ne pas ratifier le traité devraient en tout cas écouter avec attention ce que disent les parlementaires des pays candidats.**

Car au-delà de la déception, n'est-il pas vrai, comme l'a dit le président Prodi, qu'on **ne fera pas avancer l'Union en refusant le traité de Nice ?**

Le débat sur l'avenir de l'Union

La Déclaration de Nice demande que le débat large et approfondi sur l'avenir de l'Union soit mené également avec les parlements nationaux. La journée d'aujourd'hui a montré que ce n'est non seulement politiquement nécessaire, mais utile sur le fond.

J'ai noté un intérêt marqué pour participer à ce débat de la part des parlementaires nationaux, y compris ceux de pays candidats dont nous savons que l'adhésion n'est peut-être pas imminente.

De même, je prends acte du souhait que le débat sur l'avenir de l'Union se structure après la Déclaration de Laeken selon une formule qui s'inspire de la Convention qui a élaboré la Charte des droits fondamentaux.

Il est très important que ce ne soit pas seulement le PE et la Commission qui disent qu'il faut considérer ce modèle, mais également les parlementaires nationaux. Ce message doit être entendu ici, mais également relayé dans chaque capitale, auprès de chaque gouvernement.

Par ailleurs, je crois qu'il y a certainement un rôle pour les partis politiques européens pour coordonner les opinions exprimées au Parlement européen et celles exprimées au niveau national.

Le rôle des parlements nationaux dans l'architecture européenne

Ce n'est pas par hasard si cette question est revenue au centre du débat (dans la déclaration sur l'avenir de l'Union). Elle a suscité de nombreuses prises de positions depuis un an (notamment de MM. Delors, Fischer, Verhofstadt et Blair) mais autant de réponses différentes.

N'est-il pas temps de reconnaître que différentes sources de légitimité coexistent en Europe ?

Je trouve que c'est une chance pour l'Europe que l'on en finisse avec l'idée reçue selon laquelle parce que le Parlement européen représente les citoyens européens, les parlements nationaux seraient forcément des Européens moins fervents et des foyers de résistance à l'Europe. Il n'y a rien de plus faux. Je peux en témoigner, ayant été parlementaire national pendant vingt-deux ans.

Pour continuer à avancer, nous avons besoin désormais de toutes les sources de légitimité démocratiques, donc aussi des parlements nationaux.

A titre personnel, j'aborde ce débat avec au moins deux principes :

- nous devons faire attention à ne pas faire le contraire de ce que le citoyen nous demande, c'est-à-dire compliquer au lieu de simplifier ;
- avant toute modification de l'architecture, il faut analyser le rôle et le fonctionnement législatifs actuels, et procéder ainsi à un « audit institutionnel ».

Une meilleure information

Beaucoup d'entre vous souhaitent une meilleure information des parlements nationaux. Depuis Amsterdam (et le protocole annexé au traité qui demande que les gouvernements veillent à ce que les parlements nationaux reçoivent les propositions législatives de la Commission), nous avons déjà fait du chemin.

Sans y être contrainte, la Commission s'attache d'ailleurs à faire de même. Je veille ainsi personnellement à ce que l'ensemble des parlementaires nationaux reçoivent une information sur le deuxième rapport sur la cohésion économique et sociale. Tout comme, depuis mon entrée en fonctions, je me suis efforcé d'aller m'expliquer et écouter les commissions de parlements nationaux, notamment pour parler de la conférence intergouvernementale, ainsi d'ailleurs que plusieurs de mes collègues (en particulier Antonio Vitorino pour la Charte des droits fondamentaux).

Nous devons multiplier ces moments de dialogue, qui sont je crois utiles à tous. Il est possible de faire mieux.

Mais je continue à penser que l'information régulière des parlements nationaux sur ce qui se passe "en Europe" incombe en premier lieu aux gouvernements, car naturellement cela dépend des prérogatives confiées à chaque chambre parlementaire, que chaque Etat membre définit souverainement comme il l'entend.

Une meilleure information n'est d'ailleurs qu'un préalable pour que les parlements nationaux puissent jouer leur rôle dans l'Union européenne. La déclaration de Nice nous demande de réfléchir à ce rôle.

Le rôle des parlements nationaux en tant que pouvoir constituant

Personne ne conteste le rôle de "pouvoir constituant" des parlements nationaux.

L'idée de la Convention est précisément d'unir, dans la préparation de la révision des traités, l'ensemble des sources de légitimité démocratique.

La mise en place d'une Convention aurait toutefois deux conséquences qu'il convient de bien mesurer.

D'une part, l'on s'écarterait du schéma d'adoption des traités tel qu'il est défini par les canons du droit international public (mais la construction européenne n'est-elle pas, depuis le départ, bien autre chose qu'une organisation internationale ?).

D'autre part, l'hétérogénéité des traités est telle qu'il pourrait devenir nécessaire de mettre en place une **procédure de révision simplifiée** pour les dispositions non essentielles des traités.

Le rôle des parlements nationaux face au droit dérivé

Le rôle des parlements nationaux comme pouvoirs constituants n'interdit pas de creuser la question de leur implication en amont de la prise de décision au Conseil.

Le point de départ doit naturellement venir des parlements nationaux eux-mêmes, par la comparaison et l'échange des « **bonnes pratiques** ». Pour ma part, je suis persuadé qu'une telle comparaison laisserait apparaître un **socle minimal d'information et de consultation des parlements sur les affaires européennes dans tous les Etats membres**. Dès lors que ce socle est véritablement commun, il pourrait être possible de lui donner une certaine solennité juridique (pourquoi pas dans le traité ?).

Faut-il aller plus loin que ce socle d'information et de consultation ?

Cela pose naturellement la question de la « **seconde chambre** ». Il serait certainement prématuré de tenter d'y répondre aujourd'hui.

Mais le passé peut nous instruire. Si le contexte global, et le rôle que pourrait jouer cette chambre, sont aujourd'hui bien différents, cette idée nous ramène tout de même à la période antérieure à 1979, avant l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct. A l'époque déjà, les parlementaires qui devaient cumuler leurs fonctions nationales et leurs fonctions européennes éprouvaient de **grandes difficultés** à le faire. Est-ce que cela serait plus facile aujourd'hui ? J'en doute, tant la construction européenne a progressé depuis.

Je crois pour ma part que nous devons imaginer de nouveaux moyens de participation et d'implication qui ne reposent pas sur le « grand écart » du double mandat.

*
* *

Les questions de la subsidiarité, mais aussi et surtout de la **proportionnalité**, se posent. Les Etats membres – et parfois les parlements nationaux – mettent en cause la **précision avec laquelle les règles communautaires sont édictées**.

Même si cette question mérite d'être traitée pour elle-même – c'est-à-dire indépendamment de la réflexion sur la nature du lien entre parlements

nationaux et construction européenne -. cela pourrait justifier de **donner aux parlements nationaux un droit d'évocation**, afin de faire respecter la subsidiarité et la proportionnalité.

Une seule chose est certaine : chacun a intérêt à **éviter la confusion des genres**, et à privilégier un **fonctionnement transparent de l'Union**.

Chacun – la Commission comme gardienne des traités, le Conseil comme représentant des EM, le Parlement européen comme représentant des citoyens européens, les parlements nationaux comme détenteurs d'une partie des légitimités politiques nationales – **doit rester lui-même**, et trouver un rôle dans le processus décisionnel européen qui ne mette pas en péril sa propre identité./.

ISI	ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI - ROMA
n° inv. 21547	
27 MAR. 2001	
BIBLIOTECA	

European Parliament - Committee on Constitutional Affairs
Meeting with the national Parliaments
20 March 2001

5

Draft speech by President Prodi

[Mr President,

Honourable Members,]

The enlargement of the Union is not just one Community policy among many. It is a political act that calls for a review and the recasting of the political pact on which the Union is based. As the Union enlarges, it must also be able to provide appropriate responses to the real problems facing our people: sound and sustainable economic growth, a balanced and effective response to the problem of immigration, a more integrated policy for agriculture, food and the environment, a more active role for the regions, local authorities and civil society and stronger action by the Union throughout the world, particularly in areas near to home.

These are just a few of the major European and global problems facing us at a time when we are setting about reunifying the continent of Europe peacefully on the basis of the values and principles now officially enshrined in the Charter of Fundamental Rights proclaimed at Nice.

Today I shall concentrate on certain institutional aspects post-Nice, but the debate we must launch today on the aims of the Union will have to take these major issues into account.

Firstly, therefore, I would like to congratulate the European Parliament, and in particular its Committee on Constitutional Affairs, for taking the initiative and organising this exchange of views on the Treaty of Nice and the future of the European Union. I am also delighted that the Parliaments of the Member States and applicant countries have accepted this invitation so enthusiastically.

I am particularly pleased to be able to meet the elected representatives of the applicant countries. We must recognise that our contacts with the applicant countries are primarily at Government level, but I believe it is essential – especially at this stage, between the signing of the Treaty of Nice and the start of the new enlargement – to extend our contacts to embrace the Parliaments of the future Members of the Union.

The topics for today are the Treaty of Nice and the debate on the future of the Union.

* * *

- The Treaty of Nice -

Let us first turn to the Treaty of Nice. We all know that the Treaty of Nice has its flaws and its shortcomings but at least it opens up the way to enlargement. With enlargement begins a process that must lead to the political and institutional renewal of the Union, involving the strengthening and modernising of the Community method, a method that has enabled us to attain historic goals in fifty years of integration, a method that has become a model for all the other regional integration projects in the world.

At this stage, the applicant countries are making unprecedented political, economic and institutional efforts to prepare for membership.

The Union should make the same sort of efforts to prepare to welcome them. The reality of enlargement should therefore now awaken in the various Member States a strong desire to agree on the reforms that are indispensable, if the enlarged Union is to play a full role as a political authority, an economic power and an active contributor to global development and stabilisation. The impact of enlargement on our institutions will be such that, unless we take those courageous decisions that were ducked in Nice, Community action will consist of nothing more than acting as a talking-shop for resolving (or not resolving) disputes between the Member States.

* * *

- The debate on the future of the Union -

But before considering what institutional instruments will be needed, we must launch a debate on the objectives to be pursued by the Union and the demands it must satisfy. In Nice, the Intergovernmental Conference recognised how necessary it is to launch a wide-ranging and detailed debate on the future of the Union.

2001 is therefore dedicated to open debate. In this debate, which must precede and accompany the new constitutional process, national Parliaments will play a fundamental role. The Nice declaration explicitly calls on the representatives of national Parliaments to play their part in the debate, which must be as open as possible to civil society. Public debate, of course, must not be confused with democratic representation. After listening to and debating with all the groups in our societies, the legitimate and democratic institutions will still bear sole responsibility for the final decisions.

Together with the European Parliament, therefore, national Parliaments will have to play an even more active role in preparing the conference on the revision of the Treaties on the basis of the methods set out at the Laeken European Council (in December 2001), which will open the phase of "structured debate".

As far as the Commission is concerned, it is essential that, from now on, those who are responsible for approving the outcome of an Intergovernmental Conference are actively involved in preparing any amendments to be made to the Treaties. We are looking for the right formula – what we call it is of little importance – to bring together the main political players: the European Parliament, national Parliaments, the Governments and the Commission. It must therefore be a formula based on the "Convention" that drew up the Charter of Fundamental Rights. I say "based on" because certain modifications will clearly need to be made. It will need to be a tighter, more effective circle, a circle that will not necessarily need to be unanimous in its deliberations.

* * *

- The role of national Parliaments in the European structure -

One of the most important items on the post-Nice agenda is the "role of national Parliaments in the European structure". I believe that during this phase of open debate, the main thrust of our work must be to examine the political system of the Union in a broad sense and look for ways to improve and strengthen the role of national Parliaments in the various stages of decision-making at Community level.

More generally, we need to establish whether the relationship between legislative power and executive power in the Union's political system is satisfactory as it stands or whether there is need for improvement.

At Community level, this means considering whether we should further clarify the roles of the various institutions (I am thinking in particular of the dual role - legislative and executive - of the Council of Ministers) and further develop, by means of the codecision procedure between Parliament and the Council, a legislative framework that concentrates on principles and broad guidelines and leaves detailed decisions to the executive. At the same time, subsidiarity and proportionality should result in Community institutions concentrating on major issues requiring Community action, leaving ample scope for action at national, regional and local levels.

At national level, we need to examine whether the various mechanisms by which national Parliaments control Governments meeting in the Council of Ministers are adequate and fully meet the requirements of democracy or whether they need strengthening. This is perhaps one of the key areas where the role of national Parliaments could be increased and democratic control within the Union improved.

It is true that, while the European Parliament directly controls the executive action taken by the Commission, the Council of Ministers is not subject to such controls, either at national or Community level. This could be an area within the institutional structure of the Union where national Parliaments could play a greater role.

Moreover, at the moment it seems to me that, with a few possible exceptions, political debate on the Union is sparked off solely when it comes to ratifying new treaties.

What is more, this debate does not always focus on the major fundamental questions, because the Treaties have not been simplified and reorganised and so the same text contains fundamental constitutional provisions and secondary provisions.

Perhaps, and particularly to enable national Parliaments to play a more significant role in developing general policy and carrying out democratic controls, it would be a good idea to split the treaties into two sections: a brief, comprehensible and transparent basic text containing primary legislation and an implementing text containing the other provisions. While the former should be ratified in the traditional manner by all Member States, revisions of the second part could use a simplified mechanism, with the Member States taking decisions by majority and, for example, national Parliaments giving Governments their tacit assent or prior authorisation.

These are just some of the subjects that I believe need to be discussed. The debate and the discussion must be open and it is crucial, at this stage, that we involve more people and increase the opportunities for debate. As the Honourable Member Napolitano said, today's is just the first meeting in a historic new stage in the story of the Union on which we have embarked and which must enable us to reconsider the various fundamental ideas underlying a Union that is expanding to embrace the whole continent. For this reason, we cannot do without your contribution and cooperation between the European institutions and national Parliaments.

Thank you.

iei ISTITUTO AFFARI
INTERNAZIONALI - ROMA

n° 21547
27 MAR. 2001

BIBLIOTECA

ALLOCUTION

de Mme Nicole FONTAINE

Présidente du Parlement européen,

lors de la rencontre

entre le Parlement européen

et les Parlements nationaux

des pays de l'Union européenne et des pays candidats à l'adhésion

Bruxelles,

mardi 20 mars 2001

Madame la Ministre des Affaires Etrangères de Suède,

Présidente en exercice du Conseil,

Monsieur le Président de la Commission,

Mesdames et Messieurs les Présidents des Assemblées parlementaires
des pays de l'Union et des pays candidats à l'adhésion.

Mesdames et Messieurs les parlementaires.

Mesdames et Messieurs,

Monsieur Giorgio NAPOLITANO

vient d'exprimer parfaitement

l'esprit dans lequel

la Commission des affaires constitutionnelles du Parlement européen

dont il assure la présidence,

a souhaité,

proposé

et préparé cette rencontre

entre les assemblées parlementaires que nous représentons.

Je suis heureuse

à mon tour,

de vous accueillir une fois de plus au Parlement européen

et je vous y souhaite très chaleureusement,

la bienvenue.

Cette rencontre,

dont Monsieur NAPOLITANO

a souligné le caractère informel,

ne préjuge pas des structures de réflexion

qui seront mises en place

pour préparer le nouveau rendez-vous européen

dont le sommet de Nice a fixé l'échéance en 2004.

Elle ne fait pas davantage
double-emploi avec les travaux de la COSAC,
auxquels nous participons les uns et les autres.

Elle vise à réunir,
pour un dialogue exploratoire très ouvert,
la pluralité
des assemblées parlementaires sur lesquelles
reposent et reposeront plus encore,
dans une Union élargie,
la légitimité institutionnelle
et le fonctionnement démocratique
de l'Europe unie :

- les Parlements des Etats qui sont actuellement membres de l'Union,
- les Parlements des Etats qui sont actuellement candidats à
l'adhésion
et dont nous voulons qu'ils se sentent déjà en famille,
- le Parlement européen.

Aussi,
je tiens tout particulièrement à vous remercier,
Madame la Présidente en exercice du conseil,
et vous-même.
Monsieur le Président de la Commission,
d'avoir bien voulu soutenir cette initiative parlementaire,

et manifester,
par votre présence personnelle,
la volonté commune de nos trois institutions
de préparer
en parfaite coopération
ce nouveau grand rendez-vous de 2004.

Comme vous le savez,
le Parlement européen n'a pas encore rendu son avis formel
sur le traité de Nice
qui vient d'être signé, le 26 février.

Il le fera prochainement
sur la base du rapport
que MM. Mendez de Vigo et Seguro
sont chargés de préparer
au sein de la commission des affaires constitutionnelles.

Mais les nombreux débats
que nous avons déjà eus à son sujet
permettent de penser que le Parlement européen
estimera que ce nouveau traité
a conclu un cycle de la construction européenne

- et qu'il appelle une autre manière
de penser et de poursuivre cette construction.

Le traité de Nice
restera dans l'histoire
celui qui aura ouvert les portes de l'avenir,
en levant les obstacles institutionnels
posés par l'adhésion de douze nouveaux Etats,
et en ouvrant la voie
à la réunification de l'ensemble du continent européen
avec tous les Etats pacifiés et démocratiques
qui le souhaiteront.

Mais il n'a pas véritablement apporté de réponse
à cette grande question
que se posent de plus en plus les citoyens
et que nous nous posons tous :
le modèle
sur lequel la Communauté européenne s'est créée à Rome,
entre les seuls six pays fondateurs,
il y a un demi-siècle,
restera-t-il encore approprié

6

lorsque l'Union comptera trente Etats membres,
et à terme, davantage encore ?

Cette question se pose avec acuité
en raison à la fois
de la dimension future de l'Union
et des forces extérieures qui s'exercent déjà sur elle
de façon croisée :

- celle de la mondialisation accélérée des échanges,
- celle des révolutions technologiques qui bouleversent l'économie,
- celle de la poussée en faveur des pouvoirs régionaux de proximité.

Tout porte à croire que,
en conservant les acquis exceptionnellement positifs
de la construction européenne,
nous devons avoir le courage visionnaire
de réinventer l'architecture
de ce qui doit rester,
demain,
notre maison commune.

Si vous me permettez une comparaison
dont la référence est extérieure à la politique,
je dirais que le traité de Nice
a réformé notre droit canon.
Mais ce qu'il faut entreprendre à présent,

c'est un *aggiornamento* plus global,
qui prenne en compte l'évolution de nos sociétés.

Et aucune question ne doit être taboue.

Qu'il s'agisse de la répartition des compétences législatives
entre le niveau européen,
le niveau national,
et le niveau régional,

qu'il s'agisse de la reconnaissance
d'un rôle plus important pour les parlements nationaux.

Qu'il s'agisse du degré d'intégration
auquel nous souhaitons parvenir,
pour répondre efficacement
aux problèmes communs
qui préoccupent les citoyens,
en matière de santé,
de sécurité,
d'environnement,
de reconnaissance mutuelle
des décisions judiciaires.

pour ne citer que ces exemples,

le Traité de Nice
n'avait pas pour objet central
de remettre à plat ces questions fondamentales.

Mais elles seront incontournables dans l'avenir.

Et ce que nous souhaitons aujourd'hui,
à travers cette rencontre,
c'est avoir un premier échange de vues,
totalement ouvert,
dans l'esprit de la Déclaration sur l'avenir de l'Union
annexée au sommet européen de Nice.

Le contenu de la réforme qu'elle a programmée pour 2004
est déjà différent
de celui qui a mobilisé la dernière conférence intergouvernementale.
Il devra être plus ouvert encore
que les quatre thèmes mentionnés dans la déclaration.

Sa méthode de préparation doit également être différente,
et le Parlement européen a apprécié,
Monsieur Romano PRODI,
que vous ayez résolument engagé la Commission
en faveur d'une méthode alternative.

Les négociations entre les Etats membres
qui ont conduit aux accords de Nice
ont en effet montré l'épuisement
d'une méthode qui resterait trop exclusivement intergouvernementale,
et pour tout dire son inadaptation,
sinon à privilégier l'intérêt commun sur les intérêts nationaux,
du moins à faire ressortir l'intérêt commun
parmi les intérêts nationaux.

La Déclaration de Nice le reconnaît d'ailleurs
en adoptant une approche courageuse et novatrice :
celle de donner la parole aux citoyens
en les associant directement
à la définition de l'avenir commun.

La présidence suédoise et la prochaine présidence belge,
avec le soutien du Parlement européen et de la Commission,
ont lancé formellement ce débat public,
que nous voulons large et ouvert.
le 7 mars dernier.

Il nous offre l'opportunité

de réduire le fossé qui s'est insensiblement instauré,
au fil des années,
entre les institutions européennes,
perçues comme trop lointaines,
et les citoyens.

Dans ce contexte,
le Parlement européen est très attentif
au rôle que les Parlements nationaux
devront avoir dans l'architecture future de l'Europe.

Il se réjouit que la COSAC
ait pris l'initiative de créer un groupe de travail
sur cette question fondamentale

Le débat de fond
doit permettre d'abord de rechercher
comment la légitimité démocratique essentielle
dont les parlements nationaux
restent les premiers détenteurs,
pourra s'exprimer de façon plus équilibrée.

C'est la fonction

qui doit déterminer la structure appropriée
et non l'inverse.

Car il n'y a pas d'opposition de nature
entre les Parlements nationaux
et le Parlement européen.

Bien au contraire.

La dialectique,
qui est l'essence de la démocratie,
s'exerce davantage,
entre d'une part
- le pouvoir exécutif
qui doit gérer des contraintes et les équilibres que celles-ci imposent,
- et d'autre part
le pouvoir de contrôle parlementaire
que nous exerçons
chacun à notre niveau,
et le pouvoir législatif
qu'il soit national ou supranational,
dont le devoir est de prendre en compte
les aspirations et les préoccupations des citoyens

qu'il est chargé,
par le suffrage universel,
de représenter.

Traditionnellement,
les relations entre les parlements nationaux
et le Parlement européen
se concentraient sur un besoin d'information et de coopération
aux fins d'améliorer le contrôle parlementaire
sur l'activité européenne des gouvernements des États membres.
Il faut aujourd'hui aller plus loin.

La Convention qui a élaboré la Charte des droits fondamentaux
a fait évoluer ces rapports,
et je tiens à souligner la manière inédite et fertile
par laquelle nos institutions parlementaires respectives
ont coopéré au sein de cette Convention.

Le résultat,
certes perfectible,
mais remarquable,
qui a couronné ce travail en commun,
a été unanimement reconnu.

C'est la raison pour laquelle le Parlement européen
est convaincu
que l'expérience de cette Convention,
qui a associé les diverses composantes
de la légitimité nationale et européenne,
c'est-à-dire les parlements
et les gouvernements nationaux,
ainsi que le Parlement européen et la Commission,
doit inspirer la méthode
qui préparera l'échéance de 2004.

Le temps et les méthodes de la réflexion ouverte
doivent être dissociés
de celui de la décision
sur le choix entre les options proposées,
lequel doit naturellement
rester du ressort de la souveraineté de chacun des Etats.

Enfin, la préparation de la réforme de 2004 conduira,
de plus en plus certainement,
à l'élaboration d'une constitution pour l'Europe unie.

14
Car, cette idée,
qui paraissait très lointaine
il y a seulement quelques années,
n'a cessé de progresser
auprès de presque toutes les forces politiques,
et surtout auprès des citoyens.
Elle est aujourd'hui largement admise.

Définir cette constitution
sera beaucoup plus qu'un exercice technique
de simplification des textes en vigueur
ou de délimitation des compétences.
Elle sera aussi,
sinon d'abord,
la consécration des principes et des valeurs que nous partageons.

Pour le Parlement européen,
la Charte des droits fondamentaux
doit en devenir la pièce maîtresse,
car nous avons, ensemble,
la responsabilité de donner une âme et un élan au projet européen,
afin de le revitaliser
pour assurer l'avenir pacifique des générations futures.

Je forme le voeu que cette rencontre
de dialogue exploratoire
ouvre la voie,
- si l'idée réunissait un consensus suffisant, -
à une véritable conférence interparlementaire,
qui manifesterait la pleine coopération
des assemblées parlementaires issues du suffrage universel,
à la réflexion prospective
qui doit préparer notre avenir commun d'Européens unis.

Je vous remercie.

iei ISTITUTO AFFARI
INTERN. ZIONALI - ROMA

n° Inv. 21547

27 MAR. 2001

BIBLIOTECA

Ulrike Guerot
5.3.2001

Une nouvelle constitution pour le vieux continent?

Depuis le Sommet de Nice, la politique européenne est entrée dans le processus 'post-Nice', c'est à dire de nouveau dans le débat sur sa future constitution politique et institutionnelle. Il a été considéré pendant plusieurs décennies que des progrès dans l'intégration, notamment en matière de politique économique, entraîneraient des progrès en terme d'organisation politique et institutionnelle de l'Europe. Depuis le début des années 90, et la rupture de ce que l'on a appelé le 'consensus permissif'¹, ce mécanisme se heurte à un rejet croissant de la part des citoyens.² Plus que jamais, l'intégration est assujettie à la dynamique des élections nationales, avec deux problèmes majeurs: d'un côté, la difficulté pour les élus de communiquer sur le fait que l'intégration européenne demande des efforts douloureux et concrets à court terme – pour remplir les critères de convergence de l'UEM, pour réformer la PAC – en échange de bénéfices plutôt vagues à moyen et long terme – prospérité, stabilité sur le continent ; de l'autre, le sentiment d'insatisfaction des citoyens qui ont l'impression que l'Union ne répond pas à leurs attentes – conflit en Bosnie et au Kosovo, progrès économique, protection des consommateurs – et qui rechignent à lui accorder plus de compétences ou de souveraineté.

Entre une rhétorique électorale qui prône, de plus en plus ouvertement, et dans presque tous les pays européens, une 'renationalisation' des politiques communes, et la nécessité d'un débat 'constitutionnel' pour rendre l'Union plus cohérente, plus efficace et donc plus légitime, le fossé se creuse, et ce fossé doit être comblé.

I. Le débat constitutionnel – où en est-il?

Même après Nice, la répartition des pouvoirs dans l'Union reste ouverte, et ceci aussi bien sur le plan vertical – délimitation des compétences de l'Union par rapport à celles

¹ Karlheinz Reif : 'Ein Ende des permissiven consensus' ? Zum Wandel europapolitischer Einstellungen in der öffentlichen Meinung der EG-Mitgliedsstaaten', in : Rudolf Hrbek (Hrsg.) : 'Der Vertrag von Maastricht in der wissenschaftlichen Kontroverse', Baden-Baden (Nomos) 1992, pp. 23-40

² 'Les Européens mécontents de la construction communautaire', in : Le Monde, 16.1.2001

des Etats membres – que sur le plan horizontal – répartition des compétences au sein des institutions européennes en vue de distinguer clairement une institution exécutive et une institution législative et de déterminer leurs rôles respectifs dans la bonne tradition de la séparation des pouvoirs de Montesquieu. Car c'est bien ce manque de transparence du système institutionnel européen qui est en partie responsable du déficit démocratique largement déploré dans le débat public.

Revoir la répartition verticale et horizontale des compétences dans l'Union revient à 'politiser' le débat européen. C'est en ce sens que l'on peut qualifier le processus 'post-Nice' de débat constitutionnel : tous les éléments du Traité de Nice prévus pour la prochaine conférence intergouvernementale en 2004³ renvoient à une restructuration des institutions. Ainsi, l'agenda pour 2004 implique une réflexion sur les thèmes suivants : meilleure délimitation des compétences réparties entre l'Union et les Etats membres, clarification du statut juridique de la Charte Européenne des Droits de l'Homme, simplification des Traités et reconsidération du rôle des parlements nationaux dans l'architecture institutionnelle de l'Union. Tous ces éléments sont typiques d'une constitution, que l'on accepte ou non d'utiliser le mot.

Depuis une bonne année maintenant, et déjà avant la signature du Traité de Nice, ce débat est de nouveau enrichi par de nombreuses contributions, qui, partiellement au moins, esquissent différents projets pour une future constitution européenne. Il s'agit là, pour ne citer que les contributions les plus importantes, des idées développées par Johannes Rau⁴, du discours de Joschka Fischer⁵ devant la Humboldt-Universität, de la réponse de son homologue français Hubert Védrine⁶, du discours de Jacques Chirac devant le Bundestag⁷, de celui de Tony Blair à Varsovie⁸, des idées exposées par Aleksander Kwasniewski⁹, et de la contribution commune de Gerhard Schröder et de Giuliano

³ Traité de Nice, déclaration chiffre 4

⁴ Johannes Rau : 'Une Constitution pour l'Europe', in : Le Monde, 4.11.1999; Johannes Rau : 'Wir brauchen eine europäische Verfassung', in : Die Welt, 15.9.2000

⁵ 'Vom Staatenbund zur Föderation – Gedanken über die Finalität der Europäischen Integration, 12.5.2000, publié dans : Internationale Politik (IP), 8/2000, p. 100 et s.

⁶ Hubert Védrine : 'Klassischer Föderalismus oder Föderation von Nationalstaaten?', in : FAZ, 13.6.2000, voir aussi l'interview commune avec Joschka Fischer et Jean-Pierre Chevènement, 'Joschka Fischer contra Jean-Pierre Chevènement', in : Die Zeit, 21.6.2000

⁷ Jacques Chirac : 'Mit Deutschland und Frankreich eine 'Avantgarde-Gruppe' bilden', in : FAZ, 28.6.2000

⁸ Tony Blair : 'Europe's Political Future', publié dans : IP, 2/2001, p. 73 et s.

⁹ Aleksander Kwasniewski : 'Der Weg in die politische Union', in : FAZ, 2.12.2000

Amato.¹⁰ S'y ajoutent plusieurs textes stratégiques allant jusqu'à des propositions de constitution et provenant de différents partis européens, notamment français et allemands¹¹. Plus récemment, après la signature du Traité de Nice, Gerhard Schröder¹² ainsi que Jacques Chirac¹³ se sont, chacun à leur tour, prononcés en faveur d'une constitution européenne, en reprenant le terme de 'Fédération d'Etats nations'¹⁴. En outre, Jacques Delors et Vaclav Havel ont pris position ensemble sur un projet constitutionnel pour l'Europe¹⁵, de même que Helmut Schmidt et Edmund Stoiber¹⁶, insistant, tous les deux, sur une limitation des pouvoirs de l'UE. Pierre Moscovici a traité, dans deux discours importants, les questions d'une définition des grandes lignes du système institutionnel européen ainsi que de la 'gouvernance de l'Europe'¹⁷ et, pour finir, Romano Prodi s'est aussi prononcé devant le Parlement Européen en faveur d'une constitution pour l'Europe.¹⁸ Sans que personne l'ait pressenti, la question d'une constitution européenne est donc entrée au cœur du débat politique dans bon nombre de pays européens. Le risque existe désormais de fixer de nouveau des objectifs trop ambitieux pour la prochaine conférence intergouvernementale ; il est important de clarifier le projet et son but, et de communiquer sur ce thème auprès des citoyens européens.

II. Une Constitution pour l'Europe: oui ou non?

¹⁰ Gerhard Schröder, Giuliano Amato : 'Weil es uns Ernst ist mit der Zukunft Europas', in : FAZ, 21.9.2000

¹¹ 'Constitution de l'Union Européenne. Contribution à une réflexion sur les institutions futures de l'Europe', du 28.6.2000, publiée par le RPR; 'Projet pour une Constitution de l'Union Européenne', Octobre 2000, publié par l'UDF; le texte du groupe CDU/CSU au Bundestag allemand: 'Europa vereinigen. Chancen und Herausforderungen der EU-Erweiterung', du 13.11.2000; côté socialiste voir François Loncle et Pervenche Bérèz: 'M. Jospin, c'est à vous de jouer.', in: Le Figaro, 26.2.2001 p. 17; voir également l'ébauche d'un 'manifeste pour un nouveau fédéralisme' du groupe socialiste du Parlement européen, in: Agence Europe, No 7912, 28.2.2001

¹² voir le discours de Gerhard Schröder au 'International Bertelsmann Forum', Berlin, 20.1.2001 (FT du 20./21.1.2001)

¹³ Interview de Jacques Chirac aux 'Dernières Nouvelles d'Alsace', 5.2.2001

¹⁴ voir 'Chirac prône une Fédération d'Etats nations', in : Le Figaro, 10.2.2001 ; le terme d'une 'Fédération d'Etats nations' étant, à l'origine, de Jacques Delors.

¹⁵ Vaclav Havel, Jaques Delors, 'Gebt Europa eine Verfassung', in : Die Zeit, 1.2.2001

¹⁶ 'Begrenzt Europas Macht', in : Die Zeit, 8.2.2001

¹⁷ Intervention de Pierre Moscovici au Colloque européen 'Charlemagne' à Aix-la-Chapelle, 27.1.2001 et devant l'Institut franco-allemand (DFI) à Ludwigsburg, le 1.2.2001

¹⁸ 'The State of the Union in 2001', European Parliament, Strasbourg, 13.2.2001

La question d'une constitution pour l'Europe est politiquement et juridiquement complexe, à la fois sur le plan du contenu et sur le plan de la méthode de mise en œuvre. Mais avant tout, il est nécessaire de chercher à savoir si l'Union a vraiment besoin d'une constitution. Le premier argument *pour* une constitution résiderait dans un effet de 'politisation' de la politique européenne¹⁹, ce qui augmenterait la légitimité de l'Union : lorsque la loi européenne est transposée et appliquée au niveau national, l'origine (constitutionnelle) de cette législation doit être explicite.²⁰ Le deuxième argument résulte du fait que la réalisation de l'UEM engendrera – probablement plus qu'on ne le croit pour le moment – un saut qualitatif dans l'intégration européenne, à savoir l'organisation institutionnelle des politiques économiques autour d'une Banque Centrale désormais fédéralisée, processus qui doit être nécessairement accompagné politiquement. C'est d'ailleurs, depuis le débat sur un 'gouvernement économique', l'approche française²¹ : parier sur l'effet d'engrenage de l'UEM sur l'organisation politique et institutionnelle de l'Union. Enfin, une constitution redonnerait, dans une Union qui se conçoit autant comme Union d'Etats que comme Union de Citoyens, la souveraineté à ces derniers. Ils disposeraient alors des instruments nécessaires à la gestion d'une intégration sur une base volontaire, plutôt que de subir l'intégration comme un abandon de souveraineté insidieux et mal maîtrisé. En effet, élaborer une constitution est considéré comme un acte souverain, dans la tradition d'un Jean Bodin ou d'un Thomas Hobbes, et serait donc un changement qualitatif non négligeable en terme de légitimité par rapport aux Traités existants : ce ne seront plus sa Majesté le Roi de Belgique, sa Majesté la Reine du Danemark, ni le Chancelier allemand ou le Président de la République française qui signeront un Traité, mais les citoyens européens qui devront, eux-même, se mettre d'accord sur un texte constitutionnel, comme '*The Economist*'²² ('We ,the people of Europe...') a essayé de le démontrer d'une manière fictive.

¹⁹ voir Sylvie Goulard, Christian Lequesne: 'Une constitution européenne, si et seulement si...', Centre d'Etudes et de Recherches Internationales (CERI), 4 janvier 2001, p.1

²⁰ cf. Johannes Rau, art.cit.; Armin von Bogdandy: 'A Bird's Eye View on the Science of European Law', in: *European Law Journal*, Vol. 6, No 3, Septembre 2000, p. 208-238; voir aussi : 'Declaration of Milano for an European Constitution', publiée par l'ifri, la DGAP et l'ISPI, 28 Novembre 2000, voir: 'European Constitution Watch' (www.dgap.org)

²¹ par exemple en insistant sur l'institutionnalisation de l'eurogroupe, voir : 'Bilan der la Présidence française du Conseil Ecofin et de l'Eurogroupe', Papier, SGCI, 15 février 2001

²² 'A Constitution for the European Union', in : *The Economist*, 28.10.2000, S. 22

Toutefois, il existe aussi des arguments sérieux contre le projet d'une constitution européenne. Au-delà du constat de Jacques Delors, pour qui un bon Traité vaut mieux qu'une mauvaise constitution²³, le risque est grand que la discussion sur une constitution soit utilisée par les adversaires d'une intégration plus poussée. La question de la délimitation claire des compétences entre l'Union et les Etats-membres pourrait être instrumentalisée en faveur d'une renationalisation des politiques européennes. Pour reprendre Jean-Claude Juncker: "La conférence intergouvernementale de 2004 ne doit pas devenir un chantier de démantèlement de l'Union."²⁴

Au-delà de ces considérations d'ordre politique, il faut aussi tenir compte de la dimension juridique très complexe. Il existe la conviction que les Traités existants contiennent déjà suffisamment d'éléments constitutionnels pour organiser le système politique de l'Union. Au lieu d'élaborer un nouveau texte constitutionnel, il suffirait de structurer les Traités existants d'une manière plus claire et plus transparente, par exemple en extrayant les 'éléments constitutionnels', pour les rassembler dans un 'Contrat de base'. Celui-ci contiendrait les articles relatifs aux buts politiques et aux principes de l'Union ainsi qu'aux droits des citoyens européens ; les stipulations sur le cadre institutionnel de l'Union y seraient aussi incluses. Les politiques dites 'communes' (PAC, marché commun, euro etc.) seraient au contraire mises dans une sorte de 'Contrat *bis*' qui aurait un caractère juridique secondaire.²⁵

La question d'une (nécessaire?) 'constitutionalisation' de l'Union renvoie à la problématique de la dimension juridique de l'UE telle qu'elle existe aujourd'hui. Pour le moment, l'Union est la combinaison de trois Communautés Européennes et de deux formes de coopération intergouvernementale. S'y ajoutent des tâches et des buts communs, par exemple en terme de politiques économiques et sociales (article 2 TUE), de cadre institutionnel unique (article 3-5 TUE), ainsi que d'une orientation commune quant aux valeurs de bases (article 6-7). Tout ceci laisse à penser que l'UE, tout en étant une entité politique *sui generis* sans le statut d'Etat, constitue une communauté qui a

²³ Jacques Delors, Vaclav Havel, art.cit.

²⁴ 'Juncker warnt vor Abbau der EU-Kompetenzen', in : Financial Times Deutschland (FTD), 16.1.2001

²⁵ voir par exemple le Rapport de Jean-Luc Dehaene, David Simon et Richard von Weizsäcker: 'Die institutionellen Auswirkungen der Erweiterung', publié dans: IP, 11/1999, p. 113 et s.; aussi : Europäisches Hochschulinstitut Florenz : 'Ein Basisvertrag für die Europäische Union. Studie zu Neuordnung der

besoin d'une constitution.²⁶ En tant que personnalité juridique²⁷ ayant son propre pouvoir législatif²⁸, administrativo-exécutif²⁹ et juridique³⁰, l'UE exerce au fond par l'intermédiaire de ses organes un pouvoir étatique, tout en étant tenue par l'article 213 §2 TUE de poursuivre le bien commun. On pourrait en tirer juridiquement une 'exigence constitutionnelle' pour l'UE, basée sur la nécessité pour les Communautés et pour l'Union de se diriger vers une constitution unique.

III. Une Constitution européenne: oui, mais comment?

Si on se met d'accord sur la nécessité d'une constitution, sans se disputer sur le mot ni solliciter de manière abusive les concepts de la pensée politique, bref : si on accepte la nécessité d'organiser le système politique de l'Union au-delà de Nice³¹, il se pose, dans un premier temps, la question de la méthode. Les voix se multiplient pour dire que les conférences intergouvernementales et donc les Traités ne sont plus adaptés³², et pour réclamer la création d'une 'constituante européenne'³³, éventuellement comparable à la Convention qui a élaboré la Charte Européenne des Droits de l'Homme. Celle-ci était composée de représentants des gouvernements et des parlements nationaux ainsi que de députés européens. S'il est clair que les chefs d'Etat et de gouvernement devront avoir un droit de regard, il reste que le processus de ratification d'une éventuelle constitution pose de nombreux problèmes, ne serait-ce qu'en théorie. La constitution pourrait-elle et devrait-elle être ratifiée par chaque gouvernement et chaque peuple européen, par exemple par référendum? Ou pourrait-on imaginer un référendum unique pour l'Union et ses citoyens? Dans le premier cas, que se passerait-il si la constitution était refusée par un (ou plusieurs) Etat(s) ? Le débat constitutionnel renvoie immédiatement à l'autre débat-

Verträge.', Abschlussbericht, am 15. Mai 2000 Herrn Romano Prodi, Präsident der Europäischen Kommission übergeben.

²⁶ Peter-Christian Müller-Graf : 'Konstitutionalisierung der EU als Option Deutscher Außenpolitik', Universität de Heidelberg, (article non publié), 2000

²⁷ Voir les textes des articles 6 CECA, 281sq. TUE, 188sq. TUEA.

²⁸ Par exemple le droit de publier des ordonnances selon l'art. 249 §2 TUE.

²⁹ Par exemple habilitation à surveiller les aides financières accordées par les Etats, à sanctionner les atteintes aux réglementations sur la concurrence, etc.

³⁰ voir en particulier l'art. 220 sqq. TUE.

³¹ Thierry de Montbrial : 'France-Allemagne : quelle vision partagée ?', in : Le Figaro, 31.1. 2001

³² par exemple Sylvie Goulard, Christian Lesquesne, op.cit., p. 1

clé de l'UE: celui sur un 'noyau fort', ou, pour employer des termes plus récents, sur un 'groupe pionnier'³⁴ ou 'centre de gravitation'.³⁵ C'est justement parce qu'une constitution européenne devrait être l'expression d'un acte souverain de tous les citoyens d'Europe que nul peuple ne pourra être obligé de l'adopter! Dans ce cas, resterait la difficile question du statut des Etats qui auraient refusé la constitution, d'autant plus que l'UE continuerait d'exister dans sa forme actuelle et qu'elle n'offre, pour le moment, aucune clause de sortie, volontaire ou non. Pour éviter la perspective d'un problème analogue, les propositions de constitution existantes réclament une 'clause de sortie'³⁶ – même si celle-ci doit rester contraignante. Ce serait d'ailleurs un instrument justifié, qui tiendrait compte du fait que les citoyens européens – et donc les citoyens de chaque pays – resteraient 'souverains', autrement dit: garderaient, en dernier ressort, la compétence pour les décisions concernant un transfert de souveraineté au niveau européen!

IV. Partage vertical des pouvoirs: un 'catalogue des compétences'?

Comme la simple mention du mot 'fédéral' provoque, depuis quelques années, un dialogue de sourds dans la discussion sur les institutions, le nouveau mot à la mode, 'catalogue clair des compétences', risque de nuire à un débat constructif sur la répartition des compétences entre l'UE et les Etats-membres. Si, à première vue, il semble convaincant d'affirmer que l'acceptation d'une constitution européenne pourrait croître corrélativement à la délimitation claire des compétences au niveau européen, puisque celle-ci permettrait d'éviter le sentiment sous-jacent d'une 'érosion insidieuse' des compétences nationales³⁷, l'argument ne résiste pas à une analyse plus subtile. Même s'il serait par exemple séduisant d'accorder à l'UE la compétence 'exclusive' en ce qui concerne la gestion de l'euro, la politique commerciale extérieure et la PAC, la réalité veut que la plupart des problèmes qui se présenteraient alors rendraient un partage des compétences nécessaire. Ce serait notamment le cas en ce qui concerne les politiques économiques et sociales qui doivent, dans l'avenir, garantir le bon fonctionnement de

³³ Le projet de l'UDF, op.cit., suggère par exemple une 'constituante' composée pour moitié de députés nationaux et pour moitié de députés européens ; voir aussi 'L'Appel des amis d'une constitution européenne' du 7.3.2001, FAZ, 8.3.2001

³⁴ discours de Jacques Chirac, art.cit.

³⁵ Joschka Fischer, art.cit.

³⁶ voir projet de l'UDF, op.cit.

l'euro³⁸, les politiques visant la protection des consommateurs ou les politiques d'asile : 'aucun Etat ne peut affronter seul les problèmes à résoudre, mais chaque Etat veut conserver le pilotage des modalités de mise en œuvre des politiques communes'³⁹. La plupart des tâches politiques dont la gestion incombera à l'UE n'échapperont donc pas à une inévitable imbrication des compétences, que seule une approche de 'co-gestion' ou de 'multi-level-constitutionalism'⁴⁰ saura surmonter.

Un certain paradoxe réside dans le fait que la formule magique d'un 'catalogue de compétences' provient essentiellement du débat public allemand⁴¹, alors que cinquante ans d'histoire de la République Fédérale ont montré que le concept de partage concurrentiel du pouvoir législatif est, au mieux, un leurre. Il n'a pas vraiment bien fonctionné parce que la plupart des compétences initialement attribuées par la structure juridique de l'Allemagne aux Länder a été érodée au fur et à mesure par la jurisprudence en faveur d'une harmonisation des conditions de vie. Les Bundesländer allemands essayent aujourd'hui de regagner leur pouvoir en transformant l'UE en bouc émissaire. Or, il ne revient pas nécessairement au débat constitutionnel européen de résoudre les problèmes intra-allemands⁴². La vraie problématique réside dans le fait que, plus on accepte la formule des 'compétences partagées' avec l'intention d'élaborer des principes clairs permettant la participation politique des entités nationales (et infra-nationales) dans la politique européenne, plus il va falloir trancher entre participation et transparence. L'une ira forcément au détriment de l'autre. Le risque sera alors double : trancher en faveur de la participation au détriment de la transparence risque de nuire à la communication sur le fonctionnement démocratique de l'Union; trancher en faveur d'une transparence apparente par le biais d'un catalogue de compétences risque d'ouvrir la voie à une ré-nationalisation des politiques communes, au prix d'une politique efficace et cohérente à l'échelle européenne. Force est de constater que, contrairement à une interprétation rigide du terme de 'subsidiarité', c'est peut-être moins le niveau

³⁷ voir par rapport à cette suspicion Wolfgang Schäuble : 'Europa vor der Krise', in : FAZ, 8.6.2000

³⁸ Voir: Robert Skidelsky: 'The politics of euro economics', in : FT, 23.1. 2001

³⁹ voir Sylvie Goulard, Christian Lequesne, op.cit.

⁴⁰ voir: Ingolf Pernice: 'Multi-Level-Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam', in: Common Market Law Review, Vol. 36, n° 4, août 1999, p. 703-750

⁴¹ voir la visite d'Edmund Stoiber à Paris : La Tribune, 11.1.2001

⁴² voir les propos du ministre européen de la Rhénanie, Detlev Samland : 'Einen klaren Kompetenzkatalog wird es nie geben', in : 'Wer mitfinanziert, muß auch mitentscheiden', in : FAZ, 27.12.2000

institutionnel – européen, national ou régional – qui compte réellement, mais plutôt le résultat de la politique menée. Une bonne politique de protection des consommateurs au niveau européen vaut mieux que quinze mauvaises politiques menées au niveau national et inversement. De même, il semble prématuré d'exclure de façon catégorique, par un catalogue énumératif, certains domaines politiques des compétences de l'UE – l'éducation pour les uns, les système de santé pour les autres. Il n'existe aujourd'hui aucun argument pertinent à l'encontre d'une politique communautaire concertée dans le domaine de l'éducation qui doit permettre, au-delà des vanités nationales, de donner des connaissances communes en histoire, en langues, en économie, à ceux qui, demain, devront être les piliers de l'Union.⁴³ Défendre, au nom des spécificités nationales et du principe de subsidiarité, la valeur des diplômes nationaux préparant aux métiers d'artisan, comme l'a fait l'Allemagne en marge du Sommet de Nice, paraît absurde, sans parler du fait que de telles aspirations ne contribuent certainement pas à l'efficacité du marché unique recherchée par ses membres.

V. L'architecture institutionnelle dans sa dimension horizontale

L'organisation horizontale du partage des pouvoirs entre les institutions européennes rencontre la même complexité. Elle est divisée entre, d'un côté, ceux qui cherchent à restructurer le système politique de l'Union suivant des principes classiques d'organisation étatique-fédérale⁴⁴, et de l'autre, ceux qui essaient aussi de refondre assez radicalement les structures de l'UE, mais en partant d'une approche souverainiste et intergouvernementale.⁴⁵ Or, il sera difficile de trouver un juste milieu entre la nécessaire clarification – et donc légitimation – du système institutionnel de l'UE, et la tentation des réponses simples du type 'table rase'⁴⁶: l'UE ne peut (plus) être construite seulement sur des théories. Pourtant, ne serait-ce que par rapport aux opinions publiques, l'UE ne pourra plus longtemps se permettre de disposer d'un parlement qui ne soit pas un vrai législateur, et à qui manque notamment le droit le plus noble de tous les parlements : voter le budget ; de continuer sans un exécutif clairement déterminé, dans lequel non

⁴³ voir Ernest Renan : 'Qu'est-ce qu'une nation ?', Havas poche, Paris, 1992

⁴⁴ voir les propositions de Johannes Rau, art.cit, qui vont vers un bicaméralisme classique de type fédéral

⁴⁵ voir propositions constitutionnelles du RPR, op.cit. et Régis Debray : 'Des Européens et des européistes', in : Le Monde, 16.2.2001

seulement les compétences, mais surtout les responsabilités (personnelles) doivent être clairement définies ; d'accepter que la co-décision du parlement ne s'étende pas aux domaines politiques pour lesquels le Conseil des Ministres vote à la majorité qualifiée, puisque ce manque de contrôle sur les décisions 'fédéralisées' au sein de l'Union n'est pas, dans le système actuel, compensé par un contrôle au niveau des parlements nationaux ; ou, enfin, d'avoir un Conseil des Ministres qui exécute des tâches législatives sans transparence aucune pour les citoyens et sans participation d'élus. Là où compétences et responsabilités ne sont pas clairement attribuées, les citoyens sont privés du mode de sanction que constituent normalement les élections.⁴⁷ C'est bien pour cela que les élections du Parlement Européen, jusqu'à aujourd'hui, ne sont pas particulièrement attractives, qu'elles sont essentiellement assujetties à des thèmes politiques d'ordre national, et qu'elles servent de plus en plus d'échappatoire pour les votes protestataires. L'euroland aura du mal à survivre dans sa dimension politico-démocratique avec une telle structure, tant il est vrai que, pour citer librement Joseph A. Schumpeter, toute politique est, en dernier ressort, de la politique monétaire! Alors, que faire?

Certes, l'approche supranationale qui combine fédéralisation de l'Union (notamment par l'extension du vote à majorité qualifiée) et bi-caméralisation claire est séduisante.⁴⁸ Dans cette approche, le Parlement Européen devient, en tant que première chambre, le représentant des citoyens de l'Europe sur la base d'une proportionnalisation intégrale ('Une personne, un vote'). Mais ceci supposerait, à terme, non seulement des partis trans-européens qui mèneraient les élections avec, chacun, une tête de liste⁴⁹, mais aussi des circonscriptions qui ne s'arrêteraient pas aux frontières nationales. Est-ce faisable? Dans ce même modèle, le Conseil deviendrait, en tant que deuxième chambre, le représentant des Etats, soit sur une base une base totalement égalitaire ('Un Etat, un vote') suivant le modèle du Sénat américain, soit sur la base d'une légère différenciation des votes⁵⁰, plutôt selon le modèle du Bundesrat allemand. Les deux chambres exerceraient alors une législation parallèle. Pour le moment, le Conseil de Nice a choisi au contraire la voie

⁴⁶ Sylvie Goulard, Christian Lequesne, *op.cit.*, p. 7

⁴⁷ voir les propositions de Michel Barnier, FTD, 7.2.2001

⁴⁸ partiellement Fischer, discours cité, Rau, *art.cit.*, et l'UDF, *op.cit.*

⁴⁹ voir Jacques Delors : 'Politiser le débat européen', Notre Europe, 18.5.1998

d'une prise en compte plutôt proportionnelle du poids démographique de chaque population au Conseil.

Dans ce modèle fédéral, la Commission se développerait tendanciellement en exécutif⁵¹ ; son président serait élu soit directement par le peuple européen, soit, d'une manière indirecte et parlementaire, par la première chambre. Le Président pourrait élaborer des directives pour les grandes orientations politiques, et nommer et révoquer ses commissaires-ministres. Sur ce plan, le Traité est déjà allé dans la bonne direction ; la politisation de Commission est désormais engagée.⁵² Mais ces projets prévoient tous la rupture avec le principe de la représentation nationale au sein de la Commission, problème que ni le Traité d'Amsterdam, ni le Traité de Nice n'ont su résoudre et qui est reporté, pour le moment, à l'adhésion des candidats actuels, c'est à dire à la fin de la décennie au moins.

D'autres propositions, venant surtout d'un camp souverainiste, tendent à résoudre les problèmes d'organisation politique dans l'UE par une approche plus intergouvernementale. Outre la volonté de valoriser le principe de subsidiarité, l'accent est mis sur le rôle des parlements nationaux dans l'architecture institutionnelle de l'Union, essayant ainsi de mettre fin 'à l'affrontement stérile entre l'Union et les parlements nationaux.'⁵³ Cette idée honorable se heurte pourtant à de nombreuses difficultés techniques, qui tiennent pour l'essentiel à la multiplication des organes décisionnels. Ceci irait à l'encontre des objectifs de transparence et d'efficacité du système politique, et ne prendrait pas en compte l'impossibilité matérielle du cumul des mandats.⁵⁴ Enfin, ces propositions constituent une rupture assez radicale à la fois avec les spécificités des institutions européennes et avec leur équilibre actuel, puisqu'elles impliquent de faire du Conseil Européen, structuré essentiellement suivant des critères démographiques, l'organe majeur de l'UE⁵⁵, tout en abandonnant les Conseils des

⁵⁰ mais qui ne fait pas du poids démographique un facteur significatif

⁵¹ voir les propositions de Pierre Moscovici relatives à un renforcement de la Commission, FTD, 2.2.2001

⁵² voir stipulation 217 du Traité de Nice et I, II, IV du TEU nouvelle version

⁵³ Sylvie Goulard, Christian Lequesne, op. cit., p. 6

⁵⁴ ibid. Par contre, l'idée de créer une 'Commission de contrôle' au sein du Parlement Européen, chargé de veiller à l'application du principe de subsidiarité, paraît une idée faisable et digne d'être discutée, voir Ingolf Pernice: 'Multi-Level-Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam', art.cit.

⁵⁵ qui déciderait des grandes orientations politiques de l'Union et qui aurait, par exemple, le droit de nommer et de révoquer les membres de la future commission (gouvernement) de l'Union, voir: les propositions du RPR, op.cit.:p. 17-24

Ministres. Ceci ne paraît pas à même de maintenir le niveau d'intégration acquis aujourd'hui, ni de répondre aux tâches futures et complexes de l'euroland.

C'est alors la méthode des petits pas qui semble s'imposer : des changements de nature à sauvegarder pour l'essentiel l'équilibre institutionnel actuel tout en l'améliorant. Le premier de ces petits pas pourrait être l'introduction de la co-décision dans tous les domaines politiques où le Conseil des Ministres décide à la majorité qualifiée. Changer la composition du Conseil là où il agit en tant que législatif, par exemple en introduisant soit des représentants des gouvernements nationaux⁵⁶, soit des représentants de parlements nationaux en serait un deuxième. Ceci n'empêcherait pas de désigner, en plus, des ministres nationaux, rattachés à leur chef de gouvernement mais résidant en permanence à Bruxelles⁵⁷ pour mieux coordonner le Conseil d'affaires générales ; cette proposition aurait une valeur symbolique significative si ces ministres étaient dotés de pouvoirs et d'un poids politique adéquats. Enfin, il resterait à pousser plus loin la politisation de la Commission sur le chemin ouvert par le Traité de Nice et à espérer, *last but not least*, que l'effet d'engrenage de l'euro donne naissance, parmi les citoyens européens, à une volonté plus affirmée de discussion sur les grandes orientations économiques et donc politiques de l'Union. Le forum adéquat pour ce débat trans-européen ne pourra être qu'un Parlement européen renouvelé et politisé, structuré autour de partis européens plus puissants.

VI. La dimension franco-allemande du débat constitutionnel

La question d'une constitution européenne n'est évidemment pas exclusivement une question franco-allemande, mais, au regard de la fonction 'moteur' du couple franco-allemand pendant les dernières décennies, on imagine bien que les deux pays, et plus précisément leur interaction dans ce débat, joueront nécessairement un rôle clé. La force du couple franco-allemand est d'avoir toujours su élaborer en politique européenne un compromis qui permettait aux autres pays de satisfaire à leur propre échelle de préférences. Si la France et l'Allemagne se situent aux antipodes en ce qui concerne l'organisation politique, économique ou socioculturelle, la complémentarité de leurs deux

⁵⁶ voir le projet de l'UDF, op.cit.; article 13, p. 19

⁵⁷ voir Sylvie Goulard, Christian Lequesne, op.cit, p. 5

approches jetait la base d'une symbiose dans laquelle le continent pouvait se retrouver. Le dernier exemple convaincant de ce facteur de synergie a été la réalisation de l'UEM.

En ce qui concerne le débat constitutionnel, les problèmes, mais aussi les potentialités, sont semblables. Il y a d'un côté la République française, avec son bagage historique de tradition jacobine, républicaine et démocratique, inspiratrice de l'Etat-nation et du système semi-présidentiel dans lequel le parlement lutte toujours pour consolider sa position et où le rythme de la vie politique est structuré par les élections présidentielles. De l'autre côté, la République fédérale d'Allemagne est caractérisée par son fédéralisme et son corporatisme. Ces deux structures organisent sa vie politique et économique et ont donné au parlement, aux régions et aux partenaires sociaux un rôle primordial. Les conceptions française et allemande devront se concilier afin de créer des institutions européennes *sui generis* qui respectent la structure historique spécifique de l'Union.

Car la dynamique du débat constitutionnel doit nécessairement venir du 'vieux couple-moteur' de l'Europe. Ce constat n'est pas une discrimination des autres pays membres, mais plutôt un regard lucide sur l'expérience de 40 ans d'intégration européenne. Le facteur historique crucial pour une constitution européenne ne viendra probablement pas de la Grande-Bretagne qui, bien qu'elle soit la mère des démocraties en Europe, ne possède pas de constitution écrite et qui n'est pas, pour le moment, dans la zone euro. Il ne viendra pas non plus, pour l'essentiel, des pays méditerranéens, qui ne sont pas en mesure de réussir une synthèse des modèles politiques et socio-économiques européens, base pourtant pour tout projet constitutionnel. Les pays scandinaves sont handicapés eux aussi par leurs particularités politiques et socio-économiques ; il leur manque en outre plus d'expérience et de culture politique de l'intégration européenne, ce que seuls les pays fondateurs savent apporter. Les petits pays de l'Union manquent de poids. Les futurs pays adhérents de l'Europe centrale et de l'est sont débutants et la puissance économique leur fait encore défaut. Soulignons-le: la contribution intense et conséquente de tous ces pays sera non seulement nécessaire, mais même indispensable pour un débat constitutionnel qui se veut européen et qui aura pour but d'intégrer un maximum de cultures politiques, de traditions historiques et de modèles socio-économiques.

Mais la synthèse de différentes approches politiques qui aura suffisamment de poids pour entraîner une dynamique constitutionnelle européenne ne peut venir que de la France et

de l'Allemagne.⁵⁸ Les deux pays offrent sur le plan des institutions et de la constitution une diversité dont la synthèse pourrait permettre aux autres Etats d'être intégrés sans se sentir dupés. Ceci est d'autant plus vrai que la France représente dans l'Europe des Quinze l'exception quant à l'organisation de son système démocratique: elle est le seul pays qui a une faible tradition parlementaire, qui en temps normal n'est pas régi par un gouvernement de coalition, dont le président est élu directement par le peuple et qui dispose d'une administration centrale forte à laquelle il n'existe de contreponds qu'en période de cohabitation. La majorité des Quinze au contraire – à l'exception de la Grande-Bretagne – est, la plupart du temps, dirigée par des gouvernements de coalition, ce qui s'explique soit par le système électoral, soit par l'influence des différents types de régionalisme sur la formation du gouvernement au niveau national. Et tous les pays membres, y compris le Royaume-Uni, possèdent une très forte tradition parlementaire, où le chef du gouvernement est issu d'une élection dans la première chambre, et où, contrairement au Président de la V^e République, les chefs d'Etat, monarque ou Président, n'exercent que des fonctions symboliques plus ou moins étendues.

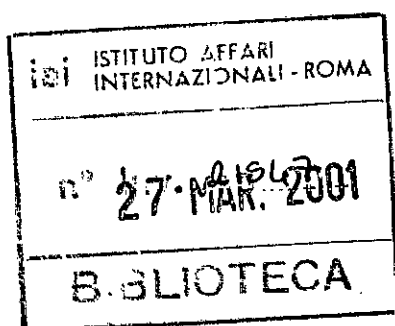
Dans un débat constitutionnel européen où il faudra trancher sur le rôle du parlement européen et le mode d'élection du chef du futur exécutif, c'est donc la France qui, à première vue, semble marginalisée. C'est certainement elle qui aura le plus de chemin à parcourir afin d'adapter son système politique aux exigences d'une 'gouvernance européenne'⁵⁹ et d'élaborer un compromis en vue d'un système constitutionnel *sui generis* pour l'Union.⁶⁰ Seule l'Allemagne, à travers un partenariat stratégique renouvelé avec la France, pourrait avoir la force d'engager la France dans une telle dynamique politique. Mais il faut que l'Allemagne accepte, elle, en contrepartie, le fait que le chapitre économique de la construction européenne en vue d'un 'gouvernement économique' n'est pas encore clos. Car, c'est bien par et avec l'euro que l'Union politique doit rentrer dans la phase finale de son dessin. Vaste programme donc pour le 'processus post-Nice'! Quelle chance, d'une certaine manière, que depuis deux cents ans, les tournants de siècles aient toujours été accompagnés d'une densité historique, qui, suite

⁵⁸ voir Thierry de Montbrial, art.cit., et le discours de Pierre Moscovici à Ludwigsburg, op.cit., p. 14

⁵⁹ voir les discours de Pierre Moscovici à Aix-la-Chapelle et à Ludwigsburg, op.cit.

⁶⁰ Jaqueline Hénard : 'Das Ende einer Karriere', in : Die Zeit, n°51/2000, 14.12.2000

à des révolutions, a ouvert la voie à de nouvelles formes de constitutions : France au tournant du 18^e siècle, Russie au tournant du 19^e, Europe aujourd'hui ?





eu2001.se

2001-03-20

Check Against Delivery

The Treaty of Nice and the Future of Europe

Mr/Madam Chairman, Honourable Members of the European Parliament and national parliaments,

Last week we had a very fruitful debate on the future of Europe at the plenary meeting of the European Parliament. The main message from Parliament, the Commission and the Council was crystal clear. We must now do all we can to achieve as broad a debate as possible at both the overall European level and at the national level in Member States and candidate countries.

Both the European Parliament and national parliaments in Member States and candidate countries will be central actors in the debate on the future Europe. I count on your being pro-active in the debate at European and national levels, both through the essential contributions you yourselves make and – not least – by using your popular support to inspire and activate your voters.

That is why today's conference is so important and I would like to thank the European Parliament and in particular the Committee on Constitutional Affairs for this excellent initiative.

Mr/Madam Chairman,

I am particularly pleased to see the candidate countries represented in this debate – you will also have a part in building the future Europe. Enlargement is the EU's most important task and I would like to underscore that it is in no way contrary to a deepening of the Union. Enlargement is the most effective way to achieve the EU's overall goals of security and stability, deeper democracy, growth and prosperity.

Winston Churchill expressed the central dualism of European cooperation in a text from 1943:

"It must eventually embrace all of Europe and all the main branches of the European family must one day be partners in it.... We must achieve the largest measure of common integrated life of Europe that is possible, without destroying the individual characteristics and traditions of its many ancient and historic races."

The debate on the future Europe should not delay or obstruct enlargement, on the contrary. The candidate countries will be linked to this process. An important seminar will take place in Warsaw on 23 April. I will invite my colleagues from the candidate countries to take part in a discussion in connection with the informal ministerial meeting in Nyköping on 6 May. We will invite the candidate countries that have completed their accession negotiations to participate in the concluding intergovernmental conference. Those who have not yet completed their negotiations will be invited to participate as observers.

Mr/Madam Chairman,

We have now definitely left the "post-Nice" concept behind us. The future debate will be considerably broader than just a follow-up of the intergovernmental conference that was concluded at Nice. It is about the future of Europe – about the kind of EU we want in the longer term. The debate is not just a preparation for the next intergovernmental conference but aims to reach further. The task is to prepare the Union for meeting future challenges, beyond enlargement. Thus, it is not merely a question of institutional reforms. It is just as much about our policies in the different areas.

Many issues do not need to be regulated in the treaties. This applies to a great deal of what the Commission will be discussing in its White Paper on Governance – and also several issues related to ensuring the practical functioning of the EU with some thirty Member States. A lot has already been done. But we must make more progress regarding practical working methods, practical language regimes and many other details. This is necessary if we are to maintain a functioning dialogue in the Union's institutions. Otherwise we may end up in a situation in which decisions are

taken in practice by informal groups outside the meeting rooms, without control and accountability.

That is why it is so important that, in this first phase, the debate is very broad, regarding both content and number of participants. We therefore decided at Nice that it will be carried on with all the parties concerned, not just between EU institutions and the governments of Member States but also with representatives of national parliaments and of public opinion, political and economic groups and groups from universities and representatives of civil society.

Opinion polls and election turnouts in Member States in recent years speak for themselves. They show that we will face greater demands for an in-depth debate and wide support for each major step in the development of the Union. Open debate is a necessity if the European structure is to maintain its democratic legitimacy. The debate must be about issues that concern citizens. We should take special pains to involve young people – it is their Europe we are discussing.

In this context I would urge you all to use and spread information about the website which the European Parliament, the Commission, Sweden and Belgium jointly initiated. At europa.eu.int/futurum, a very interesting debate is under way with over a hundred contributions on the future of Europe after just a little more than a week. I would also urge the European Parliament to make its own contribution to the website, as the Council and Commission have already done.

Many other initiatives are planned at the European level. On 30 March here in Brussels Sweden will arrange an information seminar on issues pertaining to the future of Europe. The governance of Europe will be the theme of a conference organised by the Commission in September and, in early November, the Economic and Social Committee will discuss the role of civil society in the new Europe.

Regarding national debates, these must, of course, be carried out in accordance with the traditions and conditions that prevail in each country. Several national parliaments have already planned different activities. In addition to the seminar in Warsaw that I mentioned in my introduction, the national governments have informed us of the following initiatives. On 22 May, a major forum on the future of Europe will be held in Sweden.

during the autumn Belgium will arrange a Business Forum on the future of Europe and on 22-23 October the EU's role in globalisation will be discussed in Sweden.

Mr/Madam Chairman,

Many want to see a broad agenda that will allow us to establish a firm grip on the balance between the Union and its Member States, and on the distribution of roles among the various EU institutions. Two issues received little attention at the recent intergovernmental conference, with the mandate and strict timetable that applied. Some see a more limited conference before them, with fewer agenda items.

In my opinion the conference should be broad-based, and it should not be limited to the concrete issues specified in Nice. We must take the concrete issues as a point of departure, and see what demands they place on the Union.

I can just mention a few issues. How are we to reduce unemployment? How are we to get to grips with the greenhouse effect, acidification, emissions and other environmental problems? How are we to combat international crime? How are we to achieve a common humane asylum policy at the same time as we combat illegal immigration and trafficking in human beings? How are we to guarantee food safety and formulate an agricultural policy that meets the needs of today? How are we to ensure that the EU budget is kept within the same tight limits as we impose in our own countries? How are we to better coordinate the Union's behaviour towards other countries so that our words will carry the authority that corresponds to our role in the world?

These are the kind of questions that the general public are asking in our countries. And these issues should be our point of departure.

There will certainly also be a debate on the long-term political goals of the Union, 'les finalités politiques', on constitutional issues, on a federation, on the division of responsibility between the Union's institutions and between the Union and the Member States, and on the relationship between enlargement and deepening. While this will surely be a useful debate, I believe we should try to play down these issues. Various participants in the debate often attach different meanings to these concepts. It must not

become an argument about words. Basically there is quite a broad consensus among the Member States. And we should not succumb to the temptation to revamp the entire institutional set up as soon as we are faced with new issues.

With regard to the four issues which received special mention in Nice, no-one can be against simplifying Community law. There is a lot we can do to modernise the structure and administrative traditions without the rules losing their legal precision. But we must also be well aware that it is a difficult task to simplify texts without changing the contents, because the texts are often the result of compromise between different points of view.

The principle of subsidiarity is well anchored in all the institutions represented here today. It will become even more of a cornerstone for the continued development of the Union. Our task will be to make it even clearer, but I think we are in agreement that this should not lead to our unintentionally doing away with what we have already achieved (the *acquis communautaire*) or abandoning tools that we might need for challenges which lie ahead.

The declaration on the statute on fundamental human rights adopted at the meeting of the European Council was an important step forward in the process of building Europe. We must now move forward with an open mind and see how the fundamental rights can be further strengthened, but without weakening the European instruments which already play an important role.

The national parliaments have an important role to play in the decision-making processes in the individual Member States. The matter of how to strengthen their position has been raised on a number of occasions. This discussion must continue. It has to be based on the fact that the constitutional circumstances are different in each and every Member State and that the national parliaments themselves will have their own views concerning this work. The contribution of the national parliaments to the debate will therefore be particularly important.

Mr/Madam Chairman,

It would be putting the cart before the horse to establish the ways in which the next intergovernmental conference should be prepared, or the policy

2001-03-20

areas with which it will deal. The Member States have not yet discussed these issues among themselves. I expect that we will be able to have a first informal discussion on these issues at the beginning of April, and continue it later with the participation of the candidate countries. The discussion of the European Parliament in preparation for the planned resolution on the issues of the future in May has just started.

We must look at what is needed in the policy areas when we decide how to approach them. There is broad agreement that the next conference must be prepared as openly as possible.

There are a number of possible models. The European Parliament has stated a preference for a convention. Proposals have also been put forward to set up a small group of 'wise men'. The 1996 Intergovernmental Conference was prepared by a discussion group comprised of representatives of all the Member States. Groups of technical experts could be needed for many areas. I find it hard to imagine getting anywhere with the simplification of the basic treaties, for example, without such expertise.

But these issues have not yet been discussed by the Member States. When we start these discussions we should avoid fastening for one model. It is not certain that there is any one formula that will satisfy all the wishes of the participants in today's discussion. It might be necessary to combine different working methods.

The Council has not yet adopted a position in the proposals for a convention. It definitely has not rejected them, but will examine them with an open mind. There are several advantages and disadvantages. One of the advantages is that it would promote transparency and broad commitment. This puts it in line with the kind of debate we would like to see in the run up to the next intergovernmental conference.

At the same time I have to point out the differences between the exemplary work of the most recent convention and the tasks we now see before us. Last time we had to formulate a declaration on the basis of existing rules. Now we are dealing with completely new material in many cases, where we have to elaborate policies and rules. Another problem is that we need to deal with a large number of groups of issues at the same time. Many of the issues are technical. We have to find suitable methods for dealing with them.

A third issue is the mandate for a convention, and how it should work. A fourth issue is that of identifying a mandate for the various participants. Each country has its own constitutional conditions. In my country, for example, an individual parliamentarian may not represent the entire Riksdag in matters of such high importance. Finally we have to decide on the time frame. It is important that the countries have plenty of time to gain wide support for their positions in Parliament, with the voters and in civil society.

Mr/Madam Chairman,

The joint launching of the debate on the future by Sweden, Belgium, the European Commission and the European Parliament, the common website, the debates held last week and today combine to form a whole, a "four-leaved clover", which has provided an optimal start to this debate.

Now there is no going back. The future of Europe is now our shared responsibility.

iai	ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI - ROMA
n° Inv. 21547	27 MAR. 2001
BIBLIOTECA	

European Constitution and Federalism after Nice: a New Chance or Requiem for a Myth

Pier Virgilio Dastoli

*Pier Virgilio Dastoli is Secretary General of the International European Movement and
Professor in History of European Integration at the University of Rome III.*

If the predictions of the Commission are confirmed, the European Union will, in 2004, have 19 member states, approximately 430 million inhabitants, 15 official languages, a European Parliament with 732 members, a European Commission of 24, a Council with three heads of state and 19 heads of government, yet substantially unchanged rules for functioning (qualified majority vote, balance of weighted votes, powers of the European Parliament).

After the disappointing outcome of the December 2000 Nice Intergovernmental Conference, what are the scenarios for European integration for the coming years and in what direction can the European Union go? This article attempts to analyse some of these issues.

The Union: between federation of nation states and disintegration ?

In January 2000, the Bertelsmann Stiftung brought out a document entitled *A Europe without borders*¹, which sketches out four possible future European scenarios: a federation of nation states extended, unlike the "hard core" envisaged by Jacques Delors, to all members of the Union; an "enhanced" (*de luxe*), area of free trade; differentiated integration or closer cooperations (economic union, common area of internal security; common defence) and, finally, disintegration, resulting from acknowledgement of the fact that, with the end of the Cold War, the *raison d'être* for European unification has become obsolete. Each of these scenarios has the merit of apparent realism, but overlooks one or more essential aspects of political reality. Thus, one can imagine a shift from Altiero Spinelli's dream of a European federation to the concrete and radical transfer of sovereignty from the states to the Union, but it is hard to believe that about thirty countries would all agree to a system in which the powers of government are largely held at the federal level.

One can see intergovernmental cooperation developing, letting political integration fall by the wayside and giving priority to market rules, but it is hard to believe that all the states of the Union would be willing to renounce the *acquis communautaire* and hence the policies of economic and social cohesion. One can imagine that, thanks to the decisions taken in Nice, some forms of enhanced cooperation can be achieved "within the treaties", but they will not allow for substantial progress in sensitive areas such as fiscal policy within economic and monetary union or defence within the foreign and security policy. Finally, one can imagine that the spread of feelings of uncertainty and even fear in the public opinion and the contemporaneous growth of globalisation and localisms might drive many governments to answer no to the question "is Europe worth

¹ www.bertelsmann-stiftung.de/documents

it?"² but it is unlikely that the hard core of the Union would agree to give up the – not only economic – advantages of integration and would be willing to set out towards a future of indeterminate transnational cooperation or more limited regional integration agreements.

Federation or confederation

The scenarios painted by the Bertelsmann Stiftung crystallise into four extreme hypotheses the uncertain views that many governments and a few political forces have concerning European integration – but dare not express with such overwhelming clarity. Aside from the movements in various countries that demand a national right of secession from the Union or those radical fringes of anti-globalisation movements that equate the Union with other international organisations (conceived to defend and spread free market principles and capitalism) and therefore dispute its legitimacy, there are some who imagine a Union which, in enlarging to the east, will develop into a vast market based on a weak foundation of lowest common denominators. Still others envisage a Europe of variable geometries³ or a Great Europe which, under the misleading label of federation, allows each state to maintain its apparent national sovereignty.

Upon closer examination, each of these hypotheses involves some kind of confederal solution that tries to leave the sovereignty of the states intact. The states would then, in very specific fields, commit themselves to pursuing the same policy, defining and adopting it on the basis of unanimous consensus in intergovernmental bodies. Consequently, all hypotheses are in contrast with the federalist model which proposes that *"the sovereignty of the nation states be preserved and respected in all matters that have a national dimension and significance, but be transferred to a European government – democratically controlled by the European Parliament and operating in conformity with European law – in all matters that have a supranational dimension"*.⁴

Nevertheless, each of the confederal hypotheses accepts the federalist idea that the European Union, in its current configuration, constitutes an indeterminate form of *sui generis* organisation destined to evolve (according to the "confederalists") towards an improved and still to be defined system of cooperation among sovereign states. In this sense, all hypotheses go against the opinion of those who profess so-called constitutional minimalism,⁵ that is, the view that the institutional system is already

² Posed by current Italian Prime Minister Giuliano Amato a decade ago in *Europa Conviene?* (Bari: Laterza, 1990) by G. Amato and M. L. Salvadori.

³ As Jacques Delors proposed in 1980. *Le Monde*, 10 May 1980. Ten years later and in search of an answer to the demise of Soviet imperialism, Delors put forward the idea of a Europe of concentric circles. After another ten years, on the eve of the largest enlargement of the communitarian system, Delors has proposed the idea of a federation of nation states.

⁴ See A. Spinelli. "Dallo Stato sovrano alla scelta comunitaria", *Politica internazionale*, no. 6/7, June 1978.

⁵ Term used by Stefano Rodotà in *Repertorio di fine secolo* (Bari: Laterza, 1999) p. 71. In Italy, for example, the most well known advocate of such an approach is Andrea Manzella ("After Amsterdam, the Constitutional Identity of the European Union", *The International Spectator*, vol. XXXIII, no. 1, 1998), but a large part of the legal doctrine and practice of the Luxembourg Court also tends towards these ideas. See the working document "Quelle Charte constitutionnelle pour l'Union européenne" prepared by a

mature and that the body of treaties and para-communitarian agreements form a constitution of the Union that has only to be subjected to the technical operation of simplification.

Behind the ideas of an "enhanced" free market area, the extension on a vast scale of closer cooperations or the disintegration of the communitarian model is the political and above all cultural conviction that further development of the Union implies an ever stronger involvement of the states, "more than ever holders of the power to establish the equilibrium of the whole"⁶. Indeed, the role of the states in the future Union is at the centre of most of the controversy between those who feel that a system of government of a set of peoples and countries, cultures and rules, languages and economies can basically be taken as the interaction of the identities and interests of nation states and those who feel, on the other hand, that the crisis of contemporary society poses – even more strongly than at the end of the Second World War – the question of the distribution of power and sovereignty at the regional, state, continental and global levels and the related problem of democratic legitimacy.

A constitution for Europe: from myth to political project

Many democratic constitutions in contemporary Europe start with the declaration that "the power is in the hands of the people",⁷ and base the legitimacy of state authority on this principle. In this way, a link is established between state, people and constitution: there is and there can be no state without a constitution⁸ and authority cannot be held by the people unless there is a state and a constitution.

As Yves Mény recalls,⁹ new legal and ideological resources opposing a European constitution were mobilised after the German Constitutional Court handed down its judgement relating to the Maastricht Treaty, which states not only that the legitimacy of the European legal order lies in the states, but that the conditions for a European *demos* do not exist and never will. And since it is the *demos* that holds constituent power, the prospect of a European constitution is unrealisable. This analysis, according to Mény, raised considerable debate in Germany and Europe because it led to the dangerous conclusion that the people should be defined as *ethnos* rather than *demos*.¹⁰

working group headed by Giuliano Amato for the Robert Schuman Center of the European University Institute, Florence (Serie Politique, 05-1999).

⁶ In a globalising world, Biagio de Giovanani calls for a return to the profound unity between politics and the State that shaped the history of modern Europe (see *The Union after Nice* in the magazine *Mezzogiorno d'Europa*, December 2000)

⁷ In the first version of the Charter of Fundamental Rights of the European Union, Article A of the preamble dedicated to democracy stated that, in the European Union, authority emanates from the people. Inexplicably, the Presidium of the Convention decided not to put this preamble up for discussion and no member of the Convention noticed the incongruity of a text lacking a part on the fundamental principles of European democracy.

⁸ Formal as in continental Europe, or material as in Great Britain.

⁹ *Tra utopia e realtà: una costituzione per l'Europa* (Florence: Passigli Editore, 2000).

¹⁰ In the Swiss confederation and the United States, the existence of many ethnies has not prohibited the federal state from having a constitution nor, at least in the case of the United States, the people from forming a single *demos*. Not to speak of India (the largest federal and constitutional democracy in the world) where not only many different ethnies but also many different peoples coexist. In this light, the

A constitution is not a technical law that distributes competencies and regulates powers among institutions. A democratic constitution is, above all, the founding act that sets down the principles and values according to which men and women intend to associate, live together and constitute a society. It is the translation into legal terms of a social contract: as a written act, the constitution makes public the values that it embodies and the organisational rules that it determines, and offers citizens the instruments with which to compare the acts of public authorities with these values and rules and, when necessary, demand their respect. Hence, a constitution is the manifestation, set down in a legal text, of the democratic quality of a society, of every human society.¹¹

The fact that the word constitution is associated to that of state, and more specifically nation state, does not mean that it is impossible to think of a constitution outside of the political framework of the nation state. If a link has to be made, it should be between constitution and society, considering that the forms in which societies organise themselves over time – city, empire, state – evolve politically to take economic, social and cultural changes into account and to establish new structures of the *polis* able to cope with these changes and provide new common responses to common permanent interests. Consequently, the fact that Europe is not a state and that there is no European *ethnos* cannot be considered either a theoretical or a practical obstacle to the idea of a European constitution. Nor would the fact that the European Union endows itself with a constitution mean that it automatically becomes a nation state.

To take account of the political, economic, social and cultural changes that have occurred in Europe in the last fifty years,¹² the European Union will have to evolve towards some yet to be defined form of federal state: according to the classic concept of European constitutional federalism, the federal state should have a system of federal governments and a two-chamber parliament called upon to represent, on the one hand, the citizens (Chamber of Representatives) and on the other, the national governments (Chamber of the States).¹³

The European federal state would have exclusive competencies in the fields of currency, foreign policy and defence, shared¹⁴ or concurrent¹⁵ competencies with respect to member states but also to infra-state constitutional structures in economic and social policies, and an adequate budget to be able to carry out its tasks.¹⁶

prospect of a Europe united in its differences within a federal state would not be very different, from a historical and logical point of view, from the formation of other federal systems.

¹¹ On this point, see P. V. Dastoli, *Dalla diplomazia alla democrazia* (Bologna: il Mulino, 2000).

¹² Among them, the two most important are the gradual formation of a category of stateless citizens which enjoy rights and are subject to duties, but above all the establishment of a stateless currency (the euro) and the resulting transformation of twelve political entities into states without a currency.

¹³ It is theoretically conceivable that the Chamber of States be composed of either delegates of the national parliaments or directly elected members, as is the case in the US Senate.

¹⁴ Cooperative federalism.

¹⁵ Competitive federalism.

¹⁶ According to the theories of fiscal federalism, a prefederal budget would have to amount to at least 2.5 percent of GDP at European level and a European federal budget would represent 7-10 percent of GDP at European level, with respect to the 1.27 percent ceiling confirmed, up to 2006, by the Berlin European

The idea of giving Europe, and now more concretely the European Union, a federal type constitution is not new: numerous projects have been worked out by scholars, politicians and reflection groups since the end of the Second World War.¹⁷ Especially after the approval by the European Parliament of the 1984 Draft Treaty Establishing the European Union,¹⁸ the subject of a European constitution entered the European political debate and is now on the EU's political agenda. Suffice it to recall the proposals of the German CDU European Parliament group initially put forward in 1993 and later in 1994,¹⁹ *A proposal for a European Constitution: report of the European Constitutional Group* made by the European Policy Forum in London, the European Parliament's Herman Resolution of 10 February 1994²⁰ and more recently the proposals made by the European Forum of Civil Society in Rome (March 1997), by the International European Movement in Den Haag (May 1998) and - in the year 2000 - by François Bayrou, Alain Juppé and *The Economist*.

Quo vadis Europa: from the Humboldt University in Berlin to the Acropolis in Nice

Despite the decision of the June 1998 Cardiff European Council to start a broad debate on the future of the Union, the European political world had to wait for German Foreign Minister Joschka Fischer's "Quo vadis Europa?" speech in Berlin on 12 May 2000²¹ to undertake a kind of collective reflection on the prospects of European integration, of which the subject of a European constitution is, for many European leaders, one of the leitmotifs. Since then, all those intervening in the debate have started out from a common position: enlargement of the Union (or as it is increasingly being called: unification of Europe) is an irreversible historical priority. And now, after the Commission's progressive report of 8 November 2000 on the enlargement and the decisions taken in Nice, a date has been set on the European calendar (end of 2003) as of which time three or four of the candidates will be able to enter the Union.

But the progressive enlargement of the Union to more than thirty countries will lead to such political, economic, social and cultural heterogeneity that mechanisms of flexibility or different speeds will have to be introduced. Some people feel that the

Council of March 2000. By way of example, the budgets of "mature" federal systems account for over 40 percent of the overall GDP of the federal state, but to this percentage must be added, in addition to the cost of external defence and a substantial part of internal defence, the cost of social policies (pensions and health), which will long remain the competence of the member states.

¹⁷ F. Mancini, "Europe: the Case for Statehood", *European Law Review*, 1998 and S. Pistone, "I progetti di costituzione per una Unione europea nel secondo dopo-guerra", Fascicolo n. 2. *Studi per la riforma democratica della Comunità* (Pavia: Il Federalista, 1984).

¹⁸ Resolution of 14 February 1984. *Official Journal* C 77 of 19 March 1984. See also F. Capotorti, M. Hilf, F. Jacobs and J.P. Jacqué, *Le Traité d'Union Européenne* (Brussels: Ed. de l'Université, 1985) and P.V. Dastoli and A. Pierucci, *Verso una costituzione democratica per l'Europa* (Turin: Ed. Marietti, 1984).

¹⁹ P.V. Dastoli, "Fra il magnete tedesco ed il diluente britannico" in *Il Mulino*, Europa 2, 1994

²⁰ "Resolution on the Constitution of the European Union", *Official Journal* C 61, 28 February 1994. See also *A Constitution for the EU* European Union Working Papers RSC 95/9 EUI, Florence.

²¹ J. Fischer, "From Confederation to Federation: Reflections on the aims of European integration" (http://auswaertiges-amt.de/6_archiv/2/r/000512c.htm). See also C. Joerges, Y. Mény and J.H.H. Weiler, "What kind of Constitution for what kind of Polity: responses to Joschka Fischer". Robert Schuman Centre for Advanced Studies, Florence, November 2000.

formula of closer cooperations introduced by the Amsterdam Treaty and made operative by the Treaty of Nice is the solution to the problem: to varying degrees, this solution is accepted by those who reject the idea of a Europe at different speeds (Aznar and Blair) and those who hope that closer cooperation will accelerate European integration, as happened with the Schengen Accords and, above all, monetary union.

Many others believe that closer cooperation will at best allow for some steps forward within the treaties but that in order to make progress with regard to political integration, an avante-garde of countries will have to be given an institutionalised configuration open to those that cannot or do not want to adhere immediately. Of the latter, some, like Fischer and Delors, call for a federative type institutional system that would be autonomous with respect to that of the enlarged Union,²² while others envisage a political evolution for the 12-member EuroGroup, with greater coordination of macroeconomic policy and closer cooperation in fiscal and social matters.

All those who have ventured out onto the slippery terrain of institutional systems other than the communitarian one – and who, by mixing the roles of the executive (Commission) with the legislative (Council), would have made poor Montesquieu roll over in his grave – have ended up with solutions that are even less transparent and certainly less democratic and effective than the current one. In particular, the gaullists Juppé and Toubon and even Chirac tend to give priority to the role of the Council, while Fischer vacillates nonchalantly between an executive at the command of the European Council and a government led by a president legitimated by universal suffrage.

The timeframe, method and objectives of the debate on the future of the Union

A substantial and vocal minority of heads of state and government has introduced the question of a European constitution into the debate on the future of the Union. During the intergovernmental conference leading up to the Amsterdam Treaty, but even more so during the inconclusive negotiations on the Treaty of Nice, voices were raised to demand that the process of constitutionalisation of the treaties be pursued in a more democratic and transparent way.

At the Nice Conference, the Italian and German governments presented a draft declaration on the future of the Union which left the question of the method in which the final part of the negotiations imagined by the German government for 2004 would take place.²³ But the final text of the Declaration on the Future of the Union states that, “a new Conference of the Representatives of the Governments of the Member States will be convened in 2004” in order to make the necessary changes to the treaties. Thus, the most probable scenario is another Intergovernmental Conference, moving along the

²² The adjective federative is used here deliberately instead of federal, since the institutional vision of Delors and Fischer is far from the traditional idea of constitutional federalism. Delors, in particular, envisages a federation of nation states based on a new treaty within which there would be a Council of States and a Parliament different from the institutions of the Union but which would use the Union's Commission and Court of Justice.

²³ Taking up a suggestion first put forward by Gerhard Schröder in early September and later taken up by Schröder and Giuliano Amato in an article they co-authored at the end of the month. “La porta stretta della Grande Europa”, *La Repubblica*, 21 September 2000.

traditional lines of reflection and diplomatic negotiation, and concluding in Brussels at the end of 2004.²⁴

The Declaration goes on to state that the reflection on the future of Europe should be relative to, among other things, "how to establish and monitor a more precise delimitation of powers between the European Union and the Member States, reflecting the principle of subsidiarity; the status of the Charter of Fundamental Rights of the European Union, proclaimed in Nice, in accordance with the conclusions of the European Council in Cologne; a simplification of the Treaties with a view to making them clearer and better understood without changing their meaning; and the role of national parliaments in the European architecture".

The conference is not meant, however, to discuss new adaptations to the institutional system because the Fifteen feel that the Nice Treaty has dealt with the institutional changes required for the adhesion of the new member states. Since all matters pertaining to the composition and functioning of the institutions will be excluded from the next conference, the campaign not to ratify the Nice Treaty launched by a number of members of the European Parliament, such as Jean-Louis Boursin, François Bayrou, Daniel Cohn-Bendit and Elmar Brok, is not without importance.

The conference should be preceded in 2001 by a broad public debate on the future of the Union to be concluded with the adoption of a new declaration at the December European Council in Laeken, "containing appropriate initiatives for the continuation of this process". No mention is made, however, of how, when or who should organise the future debate on the Union in the period between Laeken and the beginning of the intergovernmental conference in 2004. There are nevertheless two alternative hypotheses to traditional intergovernmental negotiations circulating as regards the how: nomination of a committee of "wise men" (supported by the Swedish government and Chancellor Schröder), as occurred before the Single Act and the Amsterdam Treaty, or convocation of a new convention of the kind that drafted the Charter on Fundamental Rights (supported by Foreign Minister Fischer).

As Yves Mény rightly points out, what is needed to draft a European constitution is a Constitutional Convention like the one held in Philadelphia in 1787 to found the United States of America. But political reality is not ready for such a decision and any text would have in any case to be submitted to the European Council, which would act as the political arbiter, rapid and definite.

Thus, regarding the European constitution, the question of method seems to be more important than that of content: as Jacques Delors recently commented,²⁵ "by means of the debate on the Constitution, the citizens of Europe may be led to take an interest in Europe ... Not only the governments, the political parties and the parliaments, but also civil society, social partners, intellectuals ... paving the way for the formation of a European public opinion ... and an education in democracy."

²⁴ The Nice Treaty states that, when the Union reaches 18 member states, all European Council meetings will be held in Brussels.

²⁵ "La Grande Europe vue par Jacques Delors et Vaclav Havel". *Le Monde*, 1 February 2001, p. 16.

Neither the work of a committee of wise men nor, much less, negotiations among diplomats can create such an education in democracy. Excluding, for reasons of political realism, the idea of convening a constituent assembly or entrusting the European parliament with a constituent mandate, the only possibility is to give the mandate to a convention of the kind that worked out the Charter of Fundamental Rights.²⁶ The draft Constitution/Treaty, which would have to be submitted for adoption to the European Council, would define the purpose and objectives of the Union (including the question of geographic borders), setting out its task and the level of its competencies,²⁷ European citizenship, fundamental rights and the essential principles of European democracy, relations among the powers of the Union²⁸ and between those of the Union and those of the member states (including the question of the role of national parliaments and sub-state structures), the system of government²⁹ and, finally, the rules concerning the Union's financial set-up.³⁰

It is possible that, if the model of a Convention that is the seat not only of debate but also of the drafting of the Constitution is accepted, the question of a hard core or *avant-garde* of countries would emerge immediately, related more to the effects – not only economic but also psychological and constitutional – of the definitive transition from national currencies to the euro in February 2002 than to the objective of carrying the process of political integration forward rapidly. At this point, the majority of innovators would have to decide whether to apply the principle of consensus – and thus unanimity – that conditioned the work of the Convention on the Charter or whether to demand that the lines of thought concerning the future of Europe clearly emerge during the Convention and before European public opinion.

To achieve this, a group of innovators must form prior to the Laeken Council, encompassing the European Parliament, the European Commission and a group of governments, starting with Italy and Germany and their proposal, on the one hand, and the Benelux countries and their proposal, on the other, which can count on the support of public opinion and organised civil society.

Under these conditions and under these conditions alone, will the decisions taken at the European Council in Nice provide a new chance for the process of constitutionalisation of the European Union and to realize the federal aim of the European integration.

²⁶ Composed of 15 representatives of the governments, mostly chosen among political figures or experts in constitutional matters, 16 MEPs, thirty members of national parliaments and a representative of the Commission.

²⁷ A choice will have to be made between a rigid list of the Union's competencies, as set down in the German Basic Law, or the definition of the bodies and procedures required for attributing new competencies to the Union.

²⁸ A choice will have to be made between a system separating executive, legislative and judicial powers, and a system, much more in keeping with the *sui generis* nature of the European construction, of checks and balances.

²⁹ Parliamentary or presidential.

³⁰ The agreement reached in Berlin in March 1999 on financing the Union budget terminates at the end of 2006 and the 2004 conference will offer the last occasion for its review and for definition of a set of rules valid for an enlarged Union.

ISI ISTITUTO AFFARI
INTERNAZIONALI - ROMA

n° inv. 21547

27 MAR. 2001
BIBLIOTECA

NICE: SUCCESS OR FAILURE?

THE EPC POSITION - 17 JANUARY 2001

What is the truth?

At Nice the leaders of the Member States declared¹ that, once the Treaty of Nice is ratified, *"the European Union will have completed the institutional changes necessary for the accession of new Member States."*

The deeply disappointing results of the Nice summit force us to conclude that on the contrary:

- further treaty and non-treaty reforms are indispensable to prevent enlargement leading to an enfeebled Union, incapable of dealing with the internal and external challenges the enlarged Union will have to face; and
- these further reforms can and must be made without delaying enlargement.

In addition to this central point, our analysis of the Nice summit reveals a number of other negative elements, including the following:

- The loss of prestige and credibility of the **European Council**, the essential institution to provide the Union with the necessary impetus for its development and to define its general political guidelines.
- The weakening of the spirit of **solidarity**, without which integration would not have this far been achieved. Acrimony arose between the bigger and smaller Member States, and the unfair way in which several of the candidate countries were treated in the allocation of votes and seats will give rise to future acrimony.
- A **zero sum game** was played at Nice, as result of which there were no winners, only losers.

¹ Article 2 of the Declaration on the Future of the Union attached to the Treaty of Nice.

- While there were some welcome treaty modifications, the raising of the qualified majority voting (**QMV**) threshold was a serious regression.²
- Despite the professed desire to increase **transparency**, the complex formula in calculating QMV has the opposite effect.³
- The decision taken at Nice to maintain unanimity until after the 2007-2013 **financial perspective** has been adopted⁴ (ie until the distribution of funds has been agreed), risks that the budget negotiations, which may be on the Union's agenda as early as 2003, will be highly charged, with no certainty of ultimately reaching a fair and satisfactory agreement.

Above all, Nice was a bazaar-like conclusion to an IGC process - consisting of dozens of meetings over a period of one year at which little was agreed - vividly demonstrating the **unworkability** of the current process to agree treaty reforms and exposing the severe limitations of **intergovernmentalism**.

Global context

We have so far in this paper focussed on the failure of the Nice Treaty to make the changes necessary to ensure successful enlargements. Without these further reforms,⁵ the Union will also not be able to play the global role it needs to play in today's turbulent times. The European Union "*is not an end in itself*" but "*only a stage on the way to the organised world of tomorrow?*"⁶ In an increasingly uncertain and dangerous world, a single, European voice could make an invaluable contribution to improving international relations. European integration is not only about peace among the 15, the candidates and the Balkans, but is indispensable to enable the Union to contribute to the organisation and maintenance of world peace.

² It was agreed that QMV must reflect differences in population; however, the system chosen was a compromise between three criteria - the number of votes, the number of countries and their populations - the effect of which is to make it harder for the Council to achieve a majority and thus easier for decisions to be blocked.

³ Viz the need to have two sessions of COREPER before agreement could be reached as to how to modify the formula agreed at Nice, which had an inbuilt, mathematical contradiction.

⁴ Article 161.

⁵ The Centre plans to issue position papers on the different reforms required.

⁶ Last paragraph of Jean Monnet's Memoirs.

Post-Nice process

The Nice Declaration does confirm the need for a post-Nice process by committing the Member States to:

- A deeper and wider debate about the EU's future development involving all interested parties.⁷
- A European Council declaration at Laeken/Brussels in December 2001 (following a report to the Göteborg summit in June 2001) "*containing appropriate initiatives for the continuation of this process in ways to be defined.*"⁸

The contents of the **Declaration of Laeken** will be critically important as it will set the agenda for the next IGC. The Nice Declaration specifies four necessary items which inter alia this process is to address:⁹

- declaration of competencies between the EU and the Member States;
- status of the Charter of Fundamental Rights;
- simplification of the Treaties; and
- role of national Parliaments in the European architecture.

We believe that the IGC agenda should be extended to ensure that there is a **comprehensive review** of the provisions of the Treaties on the composition and functioning of the institutions as well as an overall review of future policies.¹⁰

The Declaration of Laeken should set out the detailed IGC agenda and confirm that the Conference will take full cognizance of agreements reached by the Convention or other process.

⁷ Expressly including, apart from the Swedish and Belgian Presidencies, the Commission and Parliament, "*representatives of national Parliaments and all those reflecting public opinion; political, economic and university circles, representatives of civil society, etc.*" (Article 3 of the Declaration on the Future of the Union attached to the Treaty of Nice.)

⁸ Article 4 of the Declaration on the Future of the Union attached to the Treaty of Nice.

⁹ Article 5 of the Declaration on the Future of the Union attached to the Treaty of Nice.

¹⁰ Article 2 of the Enlargement Protocol of The Treaty of Amsterdam, which entered into force less than two years ago, required an IGC to be convened at least one year before EU membership exceeds twenty "*in order to carry out a comprehensive review of the provisions of the Treaties on the composition and functioning of the institutions.*" This legally binding provision was repealed by Article 1 of the Enlargement Protocol to the Treaty of Nice.

In the meantime, the Swedish Presidency should immediately launch the **deeper and wider** debate promised in the Nice Enlargement Declaration and begin preparation of its report to the Göteborg European Council meeting in June 2001.

In our first reaction to the results of the summit, we suggested that "*Nice's place in EU history will turn on the effectiveness of the post-Nice process.*"¹¹ Our further analysis turns this into a certainty. The future of the Union, and with it of the enlargement process, now depends on the outcome of this process and the next IGC called for in the Declaration.

European Parliament

The European Parliament can play, at this stage, a decisive role in promoting a satisfactory outcome of the post-Nice process.

We therefore recommend that, although wrongly it is not directly involved in the ratification of the new treaty, the European Parliament postpone judgement on the Nice Treaty¹² - and suggests that the national parliaments do the same - until satisfactory assurances are received from the Member States, at or before the European Council meeting in Laeken, that the post-Nice process, without delaying enlargement,¹³ will ensure that the indispensable treaty and non-treaty changes are made.¹⁴

Peter Sutherland	Chairman of <i>The EPC</i> Advisory Board
Karel Van Miert	Member of <i>The EPC</i> Advisory Board
Stanley Crossick	Chairman of <i>The EPC</i>
Hywel Ceri Jones	Chairman of <i>The EPC</i> Executive Board
Max Kohnstamm	<i>The EPC</i> Director
John Palmer	<i>The EPC</i> Director

107/SAC/mv/F.199/17.01.01

¹¹ *EPC* position paper of 18 December 2000.

¹² As called for in *The EPC's* position paper of 18 December.

¹³ If (for example) the Declaration of Laeken satisfactorily sets out the IGC agenda, the Convention or other process begins in January 2002 and concludes its work before the December 2002 Council meeting, a short IGC can be held and concluded by the latest in June 2003, and the new treaty ratified and come into to force on 1 January 2005.

¹⁴ The Centre plans to issue a further position paper specifying the indispensable treaty and non-treaty changes required. The debate to be launched by the Swedish Presidency, which is to include EU and national decision-makers and opinion-formers, will no doubt also address this issue.

iai	ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI - ROMA
n°	27 MAR. 2001
	21567
BIBLIOTECA	

THE FUTURE OF EUROPE

Dialogue

1. Background:

The heads of state and government of the EU decided at their meeting in Nice in December to "encourage wide-ranging discussions with all interested parties, representatives of national parliaments and all those reflecting public opinion; political, economic and university circles, representatives of civil society, etc."

The purpose is to have an ongoing and in-depth public debate all over Europe on the future of Europe – what Europe should or should not do, how it should be organized, etc. This debate should activate and involve as many partners and citizens as possible in the process. The conclusions of the debates have to be brought to the attention of European policy-makers at all levels in a continuous and efficient way.

2. Form of the Dialogue:

It is foreseen that there will be national as well as European Dialogues. The *national Dialogues* are supposed to take place in each of the 28 European countries (EU member states and the candidate countries) under the impulsion of the government and other partners at national level. The way national Dialogues will be organized will differ from country to country.

The *European Dialogue* is the debate across borders. Organized by the Presidencies, the European institutions and many other partners working at a European level. Concrete initiatives will be taken to try to enable national Dialogues influence the European ones, and vice versa.

The "Dialogue on Europe", which the Commission initiated in February 2000, will become an integrated part of the new initiative. It aims at a direct contact between policy-makers and citizens. The new Dialogue goes much further – with many more partners and with national debates in all 28 countries.

The success of the new initiative will be ensured by the active involvement of the rolling Presidencies, incl. the Prime Ministers themselves, and of the European institutions. This should provide a "critical mass" for really having a sufficient number of activities and contributions to make it very interesting for everybody – and also for putting forward useful suggestions for the next steps in European cooperation.

3. Instruments:

A multilingual *WEB PORTAL* will be established for the new Dialogue. It will contain News on what happens in all parts of the initiative, a Calendar of coming important European events in the Dialogue, links to the Presidency web site and to web sites of

the other partners in the Dialogue, and last, but not least: a very active Discussion Forum for Citizens. It will be animated by frequent input from politicians as well as other personalities who want to give their opinion on the subjects discussed.

All active partners in the Dialogue will be offered visibility via the Web Portal.

Meetings and conferences will be arranged on all levels, and *interactive events* via Internet, videoconferences and satellite-carried debates will be part of the Dialogue too.

Priority will be given to involving *schools and young people in other fora*. Not least by electronic means.

It is also intended to test, how the many new electronic means can be used – such as on-line chats, chat-rooms, webcasting, teletext, mobile phones, etc.

These examples are just a few illustrations of what are already in the pipeline. We expect many other initiatives to be taken and implemented by citizens and by the many potential partners in the Dialogue.

4. The media:

The media will be invited to take a very active interest in the Dialogue. And not only by covering the initiatives, when they find them newsworthy, but also by contributing to the debate themselves; by opening their columns, on-line pages and screens to the debate. And by organizing events which in themselves will be an active contribution to the Dialogue. Our Web Portal will also be able to give visibility to such initiatives.

5. The timing of the Dialogue:

The Dialogue on "The Future of Europe" will be launched officially in the beginning of March 2001 and in all likelihood last until 2004 (when the next Intergovernmental Conference starts). It will be gradually built on by increasing the number of partners and by extending the range of activities. Though the initiative has been launched from "the top" it is definitely the intention that to a very large extent it must be "citizens driven". Therefore, new ideas and suggestions on how to develop and use the debate are more than welcome.

Niels Jørgen Thøgersen

European Commission
Brussels

e-mail: niels-jorgen.thogersen@cec.eu.int

tel: +322 299 90 99

fax: +322 299 92 07

iai	ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI - ROMA
n° inv. 21547	
27 MAR. 2001	
B.BLIOTECA	

PARLEMENT EUROPÉEN

1999



2004

Commission des affaires constitutionnelles

27 février 2001

DOCUMENT DE TRAVAIL

sur le traité de Nice et l'avenir de l'Union européenne

Commission des affaires constitutionnelles

Rapporteurs: Iñigo Méndez de Vigo et António José Seguro

SOMMAIRE

	Page
INTRODUCTION	3
ANALYSE DU TRAITÉ DE NICE	7
I. LE MANDAT DE LA CONFERENCE INTERGOUVERNEMENTALE	7
II. LA REFORME INSTITUTIONNELLE	9
<i>Vote à la majorité qualifiée au Conseil</i>	9
<i>La Commission</i>	13
<i>La composition du Parlement européen</i>	14
<i>La Cour de justice et le Tribunal de première instance</i>	15
<i>La Cour des comptes</i>	16
<i>Le Comité économique et social</i>	17
<i>Le Comité des régions</i>	17
III. L'EXTENSION DU VOTE A LA MAJORITE QUALIFIEE	18
IV. LA COOPERATION RENFORCEE	20
V. LA SAUVEGARDE DES DROITS FONDAMENTAUX	21
VI. LA CHARTE DES DROITS FONDAMENTAUX DE L'UNION EUROPEENNE	22
LA DECLARATION SUR L'AVENIR DE L'UNION	23

INTRODUCTION

Après l'enfer de la seconde guerre mondiale qui avait plongé l'Europe dans des abîmes, certains Européens, visionnaires, entreprirent de la relever en utilisant comme support des idéaux communs: la paix en tant que valeur suprême, un système démocratique de libertés comme instrument de coexistence, le progrès économique et social comme fondement matériel du système, l'Union comme objectif à long terme et comme ciment de tous les éléments.

Le caractère téléologique de la construction européenne explique que celle-ci s'apparente intimement à l'idée de processus. À la différence de la mise en place d'une constitution nationale, dont la vocation réside dans une entrée en vigueur immédiate, la construction de notre continent a été le fait d'une politique concrète, menée pas à pas, s'appuyant sur les institutions communautaires, en vue de créer des solidarités de fait. Ainsi sont schématisés les deux éléments constitutifs de ce que l'on appelle le modèle communautaire: construire l'Europe progressivement, par le biais d'institutions communes.

Cette méthode, qui est ébauchée dans la déclaration Schuman du 9 mai 1950, est expressément inscrite dans le préambule du traité instituant la CECA et constitue le point de référence du cheminement de l'Europe au cours des cinquante dernières années.

L'échec de la Communauté européenne de défense et de la Communauté politique européenne a conduit à la réflexion suivante: puisqu'il n'était pas possible d'accomplir un saut qualitatif de caractère politique, la solution était le retour à l'intégration pour les secteurs de caractère éminemment économique. Depuis les traités de Rome de 1957, la construction européenne s'en est tenue à ce modèle économique, en élargissant le nombre de ses membres, qui sont passés de 6 à 15, et en accroissant ses compétences, par le biais notamment de l'ancien article 235.

La première grande révision en profondeur des traités constitutifs, l'Acte unique européen, a représenté un grand progrès pour l'intégration économique avec la mise en place du marché intérieur commun, prélude au projet de convergence économique qui se concrétisera par le lancement de l'euro en mai 1998. Cette prédominance du secteur économique a justifié que l'on qualifie la Communauté européenne "de géant économique et de nain politique".

Le changement substantiel intervenant dans la nature du processus de construction européenne s'est produit avec la chute du mur de Berlin en 1989 et la désintégration consécutive du système d'influence soviétique. Ces événements politiques, d'une importance capitale, ont donc exigé une réponse politique à leur mesure. Cette irruption de la politique dans la construction européenne s'est traduite, au début des années 90, par la convocation par le Conseil extraordinaire de Dublin, en avril 1990, de deux conférences intergouvernementales, l'une prévue de longue date et dûment préparée, en vue de mettre en place l'Union économique et monétaire et l'autre, dictée par la nécessité de répondre aux nouveaux défis – et fatalement moins achevée que la Conférence initialement prévue – en vue de définir l'Union politique.

En dépit de la crise économique qui a affecté nos économies au milieu des années 90 et des complexités du phénomène de remplacement des monnaies nationales par l'euro – initiative

sans précédent dans l'histoire – l'on peut affirmer que le processus d'intégration économique se poursuit conformément aux délais fixés.

Au contraire, ce que l'on a autrefois avec quelque présomption dénommé "Union politique" a connu divers avatars. De l'avis des rapporteurs, le caractère résolument politique de la construction européenne, notamment lors de la phase du processus correspondant à la décennie 90, ne fait aucun doute. Néanmoins, toute analyse sur l'Union politique exige une certaine perspective pour garantir la sûreté du diagnostic. Par conséquent, il est nécessaire d'insérer l'analyse du dernier épisode – le traité de Nice – dans une réflexion élargie sur les progrès de l'Union politique. Et ce, parce que le traité de Nice trouve son origine dans le traité d'Amsterdam et celui-ci, à son tour, résulte d'un rendez-vous fixé dans le traité de Maastricht.

Si nous examinons quels ingrédients forment l'Union politique, force est de reconnaître qu'en matière de politique étrangère et de sécurité, les compétences de l'Union avant le traité de Maastricht étaient fort modestes. La chute du mur de Berlin et la réunification allemande, la crise dans l'ex-Yougoslavie ou la guerre du Golfe, amènent à inclure dans le TUE le deuxième pilier qui inscrit pour la première fois la PESC dans le cadre des traités. Bien que toujours inscrite dans le cadre de la coopération intergouvernementale, la politique extérieure de l'Union a bénéficié d'une consécration politique dans le traité d'Amsterdam du fait de la création d'un haut représentant et de l'établissement de mécanismes institutionnels qui devraient accroître son efficacité.

Toutefois, ni la création de mandats, ni la définition de mécanismes institutionnels ne peuvent remplacer la volonté politique. Là est la clé de la question. Il n'y a pas si longtemps, les dix États membres qui composaient alors la Communauté ont été incapables de s'entendre sur un texte condamnant l'Union soviétique pour avoir abattu un avion des lignes aériennes sud-coréennes. Une telle situation serait aujourd'hui impensable parce qu'il existe une cohésion suffisante entre les Quinze, mais également la volonté politique nécessaire, pour éviter pareille anomalie.

La même affirmation s'applique aux progrès accomplis dans le cadre de la sécurité et de la défense. Il n'est que de se rappeler l'échec de la Communauté européenne de défense ou le débat sur la force autonome nucléaire ou les relations avec l'OTAN pour mesurer le progrès que suppose l'inclusion des missions de Petersberg dans le traité d'Amsterdam ou la création d'une force de réaction rapide durant la présidence française de l'année 2000. Aussi, de l'avis des rapporteurs, convient-il de ne pas minorer les progrès accomplis et d'affronter avec imagination les questions liées au second pilier, dans une perspective réaliste. Nul ne peut prétendre que des États fondés de longue date renoncent à une politique étrangère qui leur est propre. Mais nous pouvons et nous devons exiger d'eux qu'ils se mettent d'accord sur les questions qu'ils entendent aborder et résoudre en commun et qu'ils emploient les moyens nécessaires pour atteindre leurs objectifs sans oublier qu'à aucun moment, l'instauration de la paix représente le premier de ces objectifs.

Autre ingrédient politique, le troisième pilier du TUE, rebaptisé "espace de liberté, de sécurité et de justice" enregistre des progrès notables. Le traité de Maastricht ayant reconnu que l'Union se donnait notamment pour objectifs: "de développer d'une coopération étroite dans le domaine de la justice et des affaires intérieures", le traité d'Amsterdam a résolument misé sur la voie de l'intégration par le biais de la communautarisation.

Ce pari s'est rapidement traduit dans les faits: le plan d'action de Vienne, adopté en 1998, insistait sur l'intégration du système de Schengen dans le cadre juridique de l'Union, tout comme sur la promotion de la libre circulation des personnes, la mise en place d'Europol et la lutte contre le trafic d'êtres humains et la délinquance organisée.

Le Conseil européen de Tampere, qui s'est tenu en octobre 1999, a représenté un nouveau jalon sur la voie de la réglementation communautaire des questions de justice et de police, inscrites, depuis l'œuvre de Juan Bodino, au cœur de la souveraineté de l'État, à travers les propositions de politique commune relatives au droit d'asile et à l'immigration et du fait de la création d'un espace européen de justice où l'ordre européen de recherche et de capture constituera un élément capital pour lutter contre les terroristes et les délinquants.

Si le traité de Maastricht a supposé la consécration constitutionnelle de la politique au sein de l'Union européenne, le traité d'Amsterdam, qui répondait au rendez-vous fixé à la lettre N du traité TUE, a représenté un autre jalon de ce processus.

Signé le 1er octobre 1997, le traité d'Amsterdam a permis d'élargir le domaine de compétences de l'Union, de consacrer le principe des coopérations renforcées et d'envisager, pour la première fois, le droit des parlements nationaux regroupés au sein de la COSAC (Conférence d'organes spécialisés dans les affaires européennes) à apporter leur contribution aux institutions de l'Union.

Le traité d'Amsterdam a toutefois été conçu pour une tâche particulière: la réforme des institutions. Le thème n'était pas nouveau. Le triangle institutionnel – Conseil, Commission et Parlement – est demeuré inchangé depuis les traités constitutifs, même s'il faut souligner l'évolution qui s'est produite au sein du Parlement européen (d'une assemblée de deuxième rang à un parlement élu au suffrage universel; d'une assemblée consultative à un parlement doté de la codécision) et l'institutionnalisation du Conseil européen comme instance donnant non seulement l'impulsion au débat politique mais également comme instance de décision.

La réforme des institutions, différée une première fois du fait de l'élargissement à l'Autriche, à la Suède et à la Finlande, s'est transformée en une décision inéluctable lorsque l'élargissement aux pays d'Europe centrale et orientale a été inscrit à l'ordre du jour de l'agenda européen. Les chefs d'État ou de gouvernement n'ont toutefois pas été capables de résoudre les questions institutionnelles et cette mission n'a pas été accomplie. Un accord minimal, le protocole sur "les institutions dans la perspective de l'élargissement de l'Union européenne", annexé au traité d'Amsterdam, fixait une révision en deux étapes: taille de la Commission européenne et pondération des voix au Conseil avant l'entrée en vigueur du premier élargissement, pour autant que celui-ci concerne un maximum de cinq États membres; la deuxième étape prévoyait qu'un an avant le sixième élargissement, une révision en profondeur des institutions devait être entreprise, sans que ce protocole ne donne aucune indication sur la signification de ce mandat.

Dans sa résolution du 19 novembre 1997¹ concernant le traité d'Amsterdam, élaborée sur la base du rapport Méndez de Vigo-Tsatsos, le Parlement européen a rejeté l'approche en deux

¹ JO C 371 du 8.12.1997, pp 99-104.

étapes du protocole susmentionné, en se prononçant pour un programme plus étendu de réformes.

Les documents sur l'élargissement – Agenda 2000 – présentés par la Commission présidée par Jacques Santer ainsi que les propositions du Président Prodi, consacrées par le Conseil européen d'Helsinki et visant à mettre dans des conditions de négociation identiques tous les candidats, ont dénaturé les objectifs de ce protocole.

Parallèlement aux travaux de la Conférence intergouvernementale, une convention formée des représentants des chefs de gouvernement, des députés nationaux, européens et de la Commission, a rédigé une Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, conformément au mandat fixé par les Conseils européens de Cologne et de Tampere, et l'ont transmise au Conseil européen de Biarritz en octobre 2000, qui l'a adoptée à l'unanimité. Cette Charte, qui répond à un vœu ancien du Parlement européen, énoncé au paragraphe 12 de sa résolution sur le traité d'Amsterdam, non seulement met en évidence la communauté de valeurs que constitue l'Union, mais donne une preuve évidente du renforcement de l'Union politique. La Charte a été solennellement proclamée par le Conseil de ministres, le Parlement européen et la Commission au cours du Conseil européen de Nice.

En analysant le contenu du traité de Nice, le Parlement européen est conscient qu'une intégration démocratiquement légitimée exige la participation des deux domaines où s'exerce la représentation politique des citoyens de l'Union; c'est-à-dire, tant au niveau de l'Union que des différents États membres. L'élection directe des députés européens par les citoyens de l'Union légitime le Parlement européen et lui confère le mandat de se prononcer sur les questions fondamentales liées à l'intégration européenne. Cette conception a par conséquent présidé à la préparation et à l'organisation de la Conférence intergouvernementale¹.

En outre, le Parlement a été présent au cours des réunions de la Conférence intergouvernementale, par le biais des deux représentants qu'il avait délégués: MM. Brok et Tsatsos.

Sa Présidente, Mme Fontaine, a joué un rôle très actif pour défendre les thèses du Parlement européen tout au long de la Conférence intergouvernementale.

Par ailleurs, la commission des affaires constitutionnelles du Parlement, présidée par Giorgio Napolitano, a suivi de façon détaillée le déroulement de la conférence.

À ce stade, sans prétendre analyser de façon détaillée la portée des amendements aux traités adoptés à Nice, nous entendons livrer la réflexion suivante. Le traité de Nice a représenté le dernier jalon actuel du processus de cristallisation de l'Union politique et constitue la suite

¹ Résolution sur la préparation de la prochaine CIG, du 18 novembre 1999 (rapport Dimitrakopoulos/Leinen), JO C 189 du 7.7.2000,
Résolution sur la convocation de la Conférence intergouvernementale, du 3 février 2000 (rapport Dimitrakopoulos/Leinen), JO C 309 du 27.10.2000,
Résolution sur les propositions du Parlement européen pour la Conférence intergouvernementale, du 13 avril 2000 (rapport Dimitrakopoulos/Leinen), JO C 40 du 7.2.2001,
Résolution sur la constitutionnalisation des traités, du 25 octobre 2000 (rapport Duhamel),
Résolution sur la coopération renforcée, du 25 octobre 2000 (rapport Gil-Robles).

logique des deux traités de la décennie 90.

L'épuisement du modèle intergouvernemental pour entreprendre la révision des traités est une réalité que ne peuvent nier ses plus fermes défenseurs. Dans sa résolution du 19 novembre 1997, si souvent citée, le Parlement européen était catégorique et annonçait la fin d'une étape historique au cours de laquelle l'œuvre d'unification européenne avait pu progresser pas à pas avec les moyens de la diplomatie traditionnelle (paragraphe 18) et proposait (paragraphe 19 et suivants) un modèle novateur – en réalité, une variante de la méthode communautaire – pour la révision suivante des traités. Les gouvernements n'ont tenu compte ni de nos mises en garde, ni de nos propositions, et s'en sont tenus aux procédures classiques de la méthode intergouvernementale, lors de la réunion de Nice.

Les résultats n'ont pas été à la hauteur des espérances et, pire encore, la CIG 2000 a donné à l'opinion publique des différents pays l'impression que les représentants gouvernementaux s'étaient enfermés durant dix longs mois dans leur tour d'ivoire, sourds aux demandes que les citoyens pouvaient formuler, et ne cherchant pas surtout à associer les Européens aux questions débattues ni aux décisions adoptées. Le Parlement européen n'a pas été le seul à effectuer cette analyse. La fin de la méthode intergouvernementale est implicitement reconnue dans la déclaration sur l'avenir de l'Union, annexée au traité de Nice; ce document montre que les gouvernements sont conscients des limites de la méthode et entendent explorer d'autres voies pour la CIG 2004.

Si nous avons défendu la séquence Maastricht/Amsterdam/Nice en tant que définition - imprécise et insuffisante, mais définition tout de même – de l'Union politique, conformément à la méthode communautaire, la prochaine CIG doit signifier le point de départ d'un processus qui nous amène, par un pacte refondateur de caractère constitutionnel vers une autre manière de construire l'Europe.

ANALYSE DU TRAITÉ DE NICE

I. Le mandat de la Conférence intergouvernementale

Le domaine du nouveau traité ou, ce qui revient au même, les thèmes qu'il doit aborder, ont constitué la première polémique qu'a dû affronter la Conférence intergouvernementale, avant même ses débuts.

La convocation de la CIG résultait de la préparation imparfaite à l'élargissement de l'Union qu'a représentée le traité d'Amsterdam. Nous avons déjà indiqué plus haut que, faute d'un accord à Amsterdam, les chefs d'État et de gouvernement sont convenus d'une nouvelle réunion en deux étapes, ainsi qu'il résulte du protocole sur les institutions.

Les décisions prises par les chefs d'État ou de gouvernement à Helsinki ont ouvert la voie de la négociation pour treize États au total et ont rendu possible l'ouverture de négociations effectives avec pratiquement chacun de ces États, ce qui a porté à douze le nombre d'États avec lesquels on négocie sans que soit établi aucun ordre de priorité, sinon l'avancement respectif des préparatifs d'adhésion. Ces décisions ont rendu obsolètes les deux étapes prévues dans le protocole et se sont traduites par le mandat de la CIG qui, bien que de façon ambiguë,

inscrivait à l'ordre du jour une révision globale en parlant "des autres modifications à apporter aux traités à propos des institutions européennes en liaison avec les questions précitées et dans le cadre de la mise en œuvre du traité d'Amsterdam"; l'ordre du jour prévoyait également l'"éventuelle" extension du vote à la majorité qualifiée. En même temps, le Conseil européen chargeait la présidence portugaise de proposer l'inscription d'autres points à l'ordre du jour.

Pour sa part, le Parlement européen a défendu, dans les résolutions susmentionnées des 18 novembre 1999 et 3 février 2000, le point de vue selon lequel l'ordre du jour de la CIG devait aborder la question d'une réforme institutionnelle globale. La conférence devait réformer les traités suffisamment en profondeur pour répondre à deux impératifs liés entre eux et laissés en suspens depuis Amsterdam: la démocratisation des institutions et l'amélioration de leur efficacité dans la perspective de l'élargissement. Le rapport de la Commission du 26 janvier 2000 suivait la même ligne.

La CIG a commencé ses travaux et la présidence portugaise, fidèle à l'engagement exprimé devant la Chambre, a mis sur la table un éventail de thèmes qui allaient au-delà du mandat ambigu d'Helsinki. En dépit des efforts de certains États membres, la majorité d'entre eux se sont montrés dès le début peu réceptifs à l'extension à la majorité qualifiée et ouvertement hostiles à l'élargissement de l'ordre du jour de la Conférence.

Dès le début de la conférence, il est apparu à l'évidence que tout accord serait conditionné par le système de vote à la majorité qualifiée au Conseil et que toutes les autres questions seraient suspendues à l'obtention d'un accord sur ce thème et au type d'accord réalisé. Un élargissement excessif de l'ordre du jour, selon les adversaires de cette méthode, pouvait en outre mettre en péril le délai fixé pour le terme de la conférence et compromettre le succès de l'entreprise et, par conséquent, le calendrier même d'adhésion. Paradoxalement, si l'on considère ce qui s'est produit au Conseil européen de Nice, on peut affirmer que le vote au Conseil était le thème le moins bien préparé de tous ceux qui ont été abordés au cours de cette conférence qui a duré dix mois.

Ouvrir la discussion sur le système de vote au Conseil en liaison avec la composition de la Commission et, dans une moindre mesure, avec la composition du Parlement, signifiait affronter une recomposition du poids relatif et de la capacité d'influence respective des États membres, ce qu'aucune conférence intergouvernementale n'avait abordé de front depuis les traités de Rome.

Dans ces circonstances, aux difficultés inhérentes au système intergouvernemental de réforme des traités, s'est ajoutée la complexité extrême de cette mission, de sorte qu'au lieu de procéder à une réflexion concernant les mécanismes institutionnels adéquats pour garantir démocratie et efficacité dans une Europe de 27 États, le débat s'est déplacé vers une nouvelle interrogation: que faut-il changer pour que l'élargissement soit acceptable pour chacun des quinze États membres?

Le Conseil européen de Feira a maintenu l'ordre du jour de la conférence après le rapport de la présidence portugaise qui rendait fidèlement compte de l'état des négociations au sein de la CIG. En plus des deux thèmes inéluctables prévus dans le protocole sur les institutions – vote au Conseil et taille de la Commission – auxquels la Conférence d'Helsinki avait ajouté l'extension de la majorité qualifiée, ont été incluses dans l'ordre du jour la réforme de toutes

les institutions et de tous les organes de l'Union ainsi que la coopération renforcée, tout comme la redéfinition de l'article 7 sur le respect des droits fondamentaux au sein de l'Union.

II. La réforme institutionnelle

Vote à la majorité qualifiée au Conseil

En abordant cette question, la CIG ne partait pas de zéro. À Amsterdam, on était parvenu à un accord de principe qui figure dans le protocole sur les institutions et que tous les États membres s'étaient déclarés disposés à respecter: le nouveau système devait comporter une compensation pour les États les plus grands du fait de la perte du second commissaire. Par ailleurs, la question demeurait ouverte quant à la définition concrète du système: double majorité ou pondération des voix.

Pourquoi fallait-il modifier le système? Le mode de pondération inscrit dans le traité CE a survécu à divers élargissements sans qu'apparaisse la nécessité impérative de le modifier. Une projection à 27 du système actuel offre déjà, comme nous le verrons plus loin, une première réponse.

Tout système de pondération contient implicitement deux éléments: le nombre minimal d'États qu'il faut pour réunir les voix nécessaires à l'adoption d'une décision et le pourcentage de population que ces États représentent. Par ailleurs, un système de pondération est en réalité une double majorité "corrigée", étant donné que la pondération, qui tient compte du poids démographique, ne correspond nullement au poids relatif de la population, si l'on veut attribuer ainsi une importance majeure à l'élément "États".

Dans le système actuel (article 205 TCE), les 62 voix nécessaires pour prendre une décision à la majorité qualifiée (rappelons que quand une décision requiert l'unanimité, chaque État dispose d'une voix) signifie qu'au moins huit États représentant 58 % de la population européenne appuient cette mesure. Mais cela implique, inversement une minorité de blocage ou, ce qui revient au même, cela signifie que 26 voix peuvent s'opposer à l'adoption d'une décision, c'est-à-dire trois grands États (qui représenteraient de 42 à 52 % de la population) ou sept petits États (qui représenteraient à peine 12,3 % de la population).

Si le système actuel était appliqué à une Union de 27 États, pour adopter une décision, il faudrait au minimum 14 États représentant 50 % de la population. Une décision pourrait être paralysée par quatre grands États ou 13 petits États qui ne représenteraient même pas 10 % de la population européenne. La différence essentielle entre les deux situations est le facteur démographique, tant en ce qui concerne l'adoption des décisions que la minorité de blocage. Cela résulte du fait que la grande majorité des États candidats sont des États de petite dimension.

Cette situation aurait pour conséquence l'affaiblissement de la position relative des grands États. Cela entrerait en contradiction avec la compensation accordée du fait de la perte du second commissaire, prévue dans le protocole. Ce problème a entraîné la crispation des grands États au cours de la négociation du traité au point que certains analystes ont parlé de complexe de Lilliput, à savoir de la crainte des grands États d'être abattus par une horde de

petits États.

Le Parlement et la Commission avaient défendu un système de double majorité "simple": une décision est adoptée si elle recueille le vote favorable d'une majorité d'États représentant la majorité de la population. Comme on l'a vu, cette proposition produit un résultat pratiquement identique au système actuellement appliqué dans une Union de 27 États; elle avait donc peu de chances d'être retenue, compte tenu du fait que la réforme prévue était précisément censée modifier une telle situation. La différence fondamentale est la simplicité et la transparence de ce système lié à la pondération.

Le Parlement européen, en énonçant sa proposition dans la résolution du 13 avril 2000, partait d'une conception fondée sur le principe de double légitimité de l'Union. La définition de la majorité qualifiée au Conseil en tant que majorité d'États qui représentent au moins la majorité de la population de l'Union traduisait, d'une part, le caractère de l'institution qui représente les États et répondait, d'autre part, à la constatation que dans le système actuel de prise de décisions, le Conseil jouit d'une position prépondérante qui rend nécessaire une correction fondée sur la population. L'on concilie ainsi, de façon équilibrée les droits des États qui composent l'Union et les exigences démocratiques. Toutefois, cette définition était complétée par la proposition concernant le Parlement lui-même, fondée sur l'amélioration de la représentativité de la Chambre telle qu'elle correspond à ce caractère d'institution représentant les peuples de l'Union. L'extension de la codécision et en général des compétences du Parlement (qu'appelait également la résolution susmentionnée) signifierait un meilleur équilibre entre les deux branches du pouvoir législatif au sein de l'Union, ce qui permettrait de confirmer la logique d'un Conseil où prime la légitimité des États et d'un Parlement où prime la légitimité des peuples.

Au cours de ses dix mois d'existence, la CIG a à peine examiné les projections chiffrées de vote au Conseil. On pourrait même imaginer qu'il existait la volonté délibérée de remettre la solution de cette question aux chefs d'État ou de gouvernement et avec elle la question de la dimension de la Commission et de la composition du Parlement, comme cela a de fait été le cas.

Les débats ont porté sur les paramètres généraux du système. Ainsi a-t-il été évident, dès le départ, que la quasi-totalité des petits États préféreraient un système de double majorité garantissant que le soutien d'une majorité d'États serait nécessaire pour l'adoption de toute décision. Les grands États préféreraient une repondération en leur faveur même si cela impliquait qu'une décision puisse être prise par une minorité d'États. À tout moment, certes, a existé le consensus sur la nécessité que le soutien en termes démographiques soit semblable à ce qui existait actuellement (58 %, bien que, historiquement, aucune décision n'ait jamais été prise par moins de 62 % de la population européenne). À la veille du Conseil européen de Nice, le système de double majorité (majorité d'États et approximativement 60 % de la population) était la position nettement dominante.

Outre les paramètres généraux du système en termes d'États et de population et en termes de capacité d'influence de chaque État par rapport à l'ensemble, un autre facteur a joué un rôle essentiel dans la détermination du système adopté: il s'agit du poids relatif par groupe d'États. Le système de pondération actuel place à égalité des pays d'un poids démographique fort différent. Modifier ces équilibres qui ont une grande influence sur la visibilité de la répartition

du pouvoir est apparu extrêmement difficile au cours de la CIG et a déterminé en fait, dans une large mesure, la méthode définitivement adoptée. On ne peut qu'expliquer ainsi par exemple la position française en faveur de la pondération qui, paradoxalement, réduit son poids relatif dans l'ensemble: imaginez que les 29 voix françaises représentent, au sein de l'UE 27, 8,40 % du total alors qu'avec un système de double majorité utilisant les paramètres adoptés à Nice (majorité d'États et 62 % de la population), le poids de la France serait de 12,31 % en termes de population. Évidemment, la France n'a pas été le seul pays sensible à ce type de préoccupation.

Pour analyser les décisions adoptées à Nice, il est nécessaire de prendre de la distance. Il convient de séparer du résultat même des négociations le contenu des discussions qui, comme toute lutte pour la répartition du pouvoir, a une composante nationaliste éloignée de la vision d'ensemble. Ce qui importe réellement, c'est de juger si le nouveau système peut fonctionner et si, en ce sens, il ouvre véritablement la voie à l'élargissement. La méthode de vote adoptée à Nice est le fruit d'une conciliation qui consiste à donner satisfaction à tous les États membres, il s'agit, somme toute, d'un compromis qui, acceptable par définition, a le mérite d'être le fruit d'un consensus.

De l'analyse de l'accord adopté à Nice, il résulte que, malgré sa présentation compliquée, le nouveau système de vote est fondamentalement identique au système actuel avec une repondération en faveur des grands États et en explicitant les deux facteurs – États et population – qui sont aujourd'hui implicitement contenus dans le système.

À l'article 3, le *Protocole sur l'élargissement* modifie, à compter du 1^{er} janvier 2005, l'article 205 du traité CE et établit un nouveau système de vote à la majorité qualifiée au Conseil pour les *quinze États membres actuels*. La pondération des voix est modifiée en faveur des cinq États les plus grands par le biais d'un éventail élargi qui va de quatre voix pour le Luxembourg jusqu'à 29 voix pour l'Allemagne, la France, le Royaume-Uni et l'Italie. Les groupes homogènes d'États sont maintenus à l'exception des Pays-Bas qui se distingue par 13 voix des 12 voix que reçoivent la Grèce, la Belgique et le Portugal.

Le protocole établit que *les délibérations sont acquises* si elles ont recueilli 169 voix (71,30 % face à 71,26 % actuellement) sur un total de 237. Obtenir 169 voix signifie l'appui d'une majorité d'États (huit, tel que dans le système actuel) et d'au moins 60 % de la population (dans le système actuel une décision peut être prise avec le soutien de 58,15 %). Le protocole ajoute deux éléments: l'exigence qu'au moins une majorité d'États participe à la décision, clause qui, au sein de l'UE 15, est complètement inutile étant donné que 169 voix impliquent déjà au moins huit États, et une clause de vérification démographique non automatique en vertu de laquelle un État peut demander que l'on vérifie si un vote déterminé représente 62 % de la population. Cette clause est en réalité un mécanisme qui facilite l'éventuel blocage d'une décision par l'Allemagne et constitue la compensation que ce pays a obtenue pour maintenir l'égalité de son nombre de voix avec la France, le Royaume-Uni et l'Italie en dépit de ses quelque 20 millions de plus d'habitants.

Le nouveau système rend plus difficile d'éviter la prise de décision dans l'Union. Actuellement, sept États représentant 12,3 % de la population (qui réunissent 26 voix) peuvent empêcher l'adoption d'une décision. Avec le nouveau système, il est plus difficile de bloquer, il faut huit États représentant 13,79 % de la population pour réunir les 69 voix

nécessaires. Sous l'angle des États, il y a aujourd'hui trois grands États (y compris l'Espagne) qui peuvent bloquer une décision, avec le nouveau système, pourront y parvenir deux grands États et un État moyen (par exemple le Portugal), et grâce à la clause de vérification démographique, si l'un des États est l'Allemagne, il peut empêcher l'adoption d'une décision avec un autre grand État et un troisième État, quel qu'il soit, sauf le Luxembourg.

En somme, dans une Union à 15, si l'explication du système chiffré semble compliqué, le système en soi ne l'est pas davantage que le système actuel, à l'exception de la clause de vérification démographique, de portée, comme on l'a vu, limitée.

Le projet de traité retrace dans deux déclarations l'évolution du système de vote tout au long du processus d'élargissement de l'Union jusqu'à un total de 27 États. Tant la déclaration sur l'élargissement que la déclaration sur le seuil de la majorité qualifiée et la minorité de blocage constituent de simples engagements politiques et contiennent, en définitive, la position commune que les 15 s'engagent à maintenir lors des négociations d'adhésion. Les éléments fondamentaux du processus d'adaptation tel qu'il est conçu sont les suivants:

l'attribution préalable aux nouveaux États de leurs votes pondérés respectifs,
l'éventail au sein duquel il faudra faire évoluer le seuil concernant la prise de décisions,
qui pourra osciller entre un pourcentage inférieur au pourcentage actuel, 71,26 %, et un maximum de 73,4 %,
le résultat final du système dans une Union de 27 États.

Par ailleurs, les deux mécanismes établis dans le protocole sur l'élargissement - le nombre minimum d'États et la clause de vérification démographique - pourront agir tout au long du processus comme des clauses de sauvegarde. Pour le reste, le système devra être adapté à chaque nouvelle adhésion dans les limites fixées dans le protocole et les deux déclarations.

Dans une *Union de 27 États* (selon la déclaration sur le seuil de majorité qualifiée et la minorité de blocage), les délibérations sont acquises si elles ont recueilli 255 voix (73,91 %) sur un total de 345.

13 États pourront réunir ces 255 voix, ce qui veut dire qu'avec 27 États entre en jeu la clause exigeant qu'une majorité d'États participent à la décision, ce qui implique que même avec 255 voix, il serait nécessaire de compter sur l'appui d'un État de plus et également que 14 États constituent une minorité de blocage puisqu'ils ne peuvent représenter que 11,62 % de la population.

255 voix signifient en outre, au minimum 58,39 % de la population, ce que corrige la clause démographique qui fonctionne de la même manière que dans l'UE 15 en facilitant les possibilités de blocage de l'Allemagne.

Les paramètres du système sont très semblables à ce qui existe actuellement. Que le seuil soit de 73,91 % des voix, c'est-à-dire supérieur au seuil actuel, 71,26 cesse d'être significatif en ce qui concerne la distribution différente des voix. Ce ne sont pas les voix qui comptent mais les États qui les réunissent. De ce point de vue, 14 États représentent le seuil, la majorité, comme cela se produit d'ores et déjà. Les exigences du point de vue démographique sont également semblables, 58,39 %, la clause démographique ne change que la situation de l'Allemagne,

comme nous l'avons vu.

Il est certain que l'on observe certaines contradictions entre le protocole et les deux déclarations, dues sans doute à la difficulté de négocier jusqu'aux petites heures de la matinée et à huis clos. Il ne faut pas exagérer leur importance parce que de toute façon, l'adaptation du système aux différents élargissements devra être concrétisée par les traités d'adhésion.

La Commission

Le Parlement européen a défendu dans toutes ses résolutions le rôle de la Commission en tant que moteur du processus de construction européenne et, notamment, son rôle clé dans l'exercice des pouvoirs normatifs de l'Union européenne par le monopole du droit d'initiative et de proposition. D'où l'intérêt que porte le Parlement au traitement que la CIG accordera à la Commission européenne en général et à sa composition en particulier.

La composition de la Commission a connu, au cours de la conférence, les mêmes difficultés que le vote à la majorité qualifiée au Conseil. Dès le début, il est apparu à l'évidence que la plupart des États membres rejetaient vigoureusement la perte, évidemment temporaire, de leur commissaire. Face aux arguments d'efficacité et de défense de la collégialité, avancés par ceux qui désiraient limiter le nombre de commissaires, ils répondaient par la nécessité d'assurer la visibilité de l'Union et la légitimité de la Commission vis-à-vis des citoyens. Y compris dans la perspective des adhésions, nombre de ceux-ci ont souligné que les nouveaux États membres devaient, en tout état de cause, compter dès le départ avec un commissaire si l'on ne voulait pas mettre en péril le succès de leur intégration.

Ni le Parlement ni la Commission ne se sont prononcés ouvertement en faveur de l'une ou de l'autre position. La raison était évidente. Le débat sur le nombre de commissaires était indissolublement lié à celui de la pondération des voix au Conseil; tout compromis devait tenir compte de ces deux questions. Étant donné leur statut de non-négociateurs à la CIG, ni la Commission et bien encore moins le Parlement européen n'étaient en mesure de négocier un "paquet d'engagements". Le Parlement et la Commission ont insisté, certes, sur l'urgence de renforcer le rôle du Président et de procéder à une réorganisation interne au cas où l'on opérerait pour une Commission composée d'un ressortissant de chaque État membre.

Les résultats de Nice ont donné raison à tous. Le protocole sur l'élargissement modifie l'article 213 en deux étapes:

avec la première modification qui entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2005, la Commission comptera un commissaire par État membre, avec la seconde, qui entrera en vigueur lorsque l'Union européenne comptera 27 États (après la signature du dernier traité d'adhésion), le Conseil statuera à l'unanimité sur le nombre de membres de la Commission, qui devra être inférieur au nombre d'États, tout comme sur les modalités de rotation paritaire. Le protocole ajoute que la rotation se fera de telle manière qu'aucun État ne soit absent du collège plus d'un mandat de suite et que les collèges suivants reflètent de manière satisfaisante la diversité démographique et géographique de l'Union.

Même si l'application de ce document est différée, ce que de nombreuses personnes jugeront approprié, surtout si l'on tient compte qu'il s'agit là de la meilleure manière de garantir que tout nouvel État membre compte un commissaire dès le moment de son adhésion, ainsi qu'il est déclaré dans le protocole, il ne fait aucun doute que la conférence a été capable de trancher un des problèmes les plus délicats.

Mais, plus important que la composition, sont les autres modifications du traité relatives à la nomination du Président et des membres de la Commission, tout comme au renforcement du Président.

La désignation et la nomination du Président par le Conseil, réuni au niveau des chefs d'État et de gouvernement, statuant à la majorité qualifiée, outre qu'elle garantit davantage la rationalité du choix qui ne sera désormais plus soumis à des vetos, donnera encore une importance accrue à son approbation par le Parlement. Il en est de même de la désignation des commissaires et du vote d'investiture du collège dans son ensemble.

Tout aussi significatif est le renforcement du rôle du Président, demandé avec insistance par le Parlement:

le Président décide de l'organisation interne de la Commission,
il peut modifier la distribution des portefeuilles au cours de son mandat,
il nomme les vice-présidents après l'approbation du collège,
il peut demander à un commissaire de démissionner, après avoir obtenu l'appui du collège.

En somme, avec les accords de Nice, la Commission accentue son caractère d'institution supranationale et indépendante. À notre avis, avec l'entrée en vigueur du nouveau traité, la Commission se trouvera en meilleure position pour définir, en toute responsabilité et en toute impartialité, l'intérêt communautaire.

La composition du Parlement européen

La composition du Parlement européen est actuellement basée sur un système de proportionnalité régressive. Dans sa résolution du 13 avril, le Parlement plaidait en faveur d'une répartition des sièges plus conforme au poids démocratique des États. Sans remettre en cause la répartition des sièges par État qui, comme il a déjà été dit en ce qui concerne le Conseil, est le fruit du consensus, l'attention est attirée sur l'impossibilité de trouver une quelconque logique, tant régressive que proportionnelle, lorsque des États à forte population (République tchèque et Hongrie) se voient attribuer moins de sièges que d'autres États ayant un moindre poids démographique. Il est néanmoins possible de supposer que le problème trouvera une solution avec la négociation des traités d'adhésion puisque la déclaration sur l'élargissement dans laquelle figure la répartition des sièges pour UE 27 a purement valeur d'un engagement politique.

En ce qui concerne le processus d'élargissement, l'adaptation de la composition du Parlement aux adhésions successives est complexe, probablement incertaine et non exempte de risques. Le protocole sur l'adhésion modifiant l'article 190 TCE à partir du 1^{er} janvier 2004 et avec effet pour la législature 2004-2009 fixe le nombre des représentants élus dans chaque État

membre, mais indique également que tant que le nombre maximum de 732 n'est pas atteint, le nombre de sièges par pays augmentera au prorata avec toutefois une limite: aucun État ne pourra avoir un nombre de représentants supérieur à celui qui était le sien au cours de la législature 1999-2004, ce qui signifie qu'en l'absence d'adhésion avant le 1^{er} janvier 2004, le nombre de membres par État sera inchangé.

En ce qui concerne les adhésions qui pourraient se produire au cours d'une législature, les nouveaux États membres se verront attribuer le nombre de députés prévu par la déclaration, et la même augmentation au prorata leur sera appliquée que celle qui vaut pour les autres États membres. Le seuil de 732 peut être dépassé provisoirement jusqu'à la fin de la législature en question. Cela signifie que si aucune adhésion ne se produit avant 2004, ou s'il n'y en a que très peu et que la plupart aient lieu entre 2004 et 2009, le dépassement du seuil de 732 sièges pourra être extrêmement considérable, avec tous les problèmes que cela peut comporter.

C'est au Conseil qu'il appartiendra de décider du nombre concret de députés par pays pour chaque législature. Comme, étonnamment, le protocole ne spécifie rien à ce propos, il y a lieu de supposer que le Conseil décidera à la majorité simple.

Avec le système introduit par le traité de Nice, il est impossible de calculer à priori le nombre de députés par État membre, ni même le nombre total de députés, et ce jusqu'à la législature suivant celle au cours de laquelle s'achèvera le processus d'adhésion des 12 États membres avec lesquels ont lieu des négociations. Il est parfaitement possible que le tableau repris dans la déclaration ne soit pas appliqué avant l'an 2014.

S'il est difficile de trouver un critère d'ordre "constitutionnel" dans ce qui a inspiré le système de vote à la majorité qualifiée au Conseil, il est encore plus difficile de deviner la logique qui sous-tend la composition du Parlement européen qui, de l'avis des rapporteurs, a servi en fait à équilibrer la décision en matière de pondération des votes, comme le prouve le fait que les "gagnants" au Conseil (l'Espagne et les Pays-Bas) ont été "pénalisés" au Parlement. Probablement pour la même raison, le nombre limite maximal de députés fixé par le traité d'Amsterdam a été augmenté et sera désormais de 732.

La Cour de justice et le tribunal de première instance

La réforme de la Cour de justice constitue l'un des succès indiscutables du sommet de Nice. L'objectif de la réforme est d'assouplir l'administration de la justice communautaire en préservant l'unité du droit communautaire.

La réforme touche tant la Cour de justice que le tribunal de première instance. On pourrait même dire que la réforme tourne autour du nouveau rôle de ce dernier.

La Cour de justice sera composée d'un juge pour chaque État membre, ce qui en fait perpétue la situation implicite du traité actuel. Une nouveauté importante réside dans la création d'une grande chambre à côté de l'assemblée plénière de la Cour ainsi que des chambres existantes. Les modalités détaillées sont prévues dans le statut.

Le tribunal de première instance sera également composé d'un juge pour chaque État membre. Les deux grandes innovations en ce qui concerne ce tribunal sont la possibilité de créer des

chambres juridictionnelles ainsi que l'augmentation notable de leurs compétences en vue de soulager la Cour de justice. Outre les recours sur le contrôle de la légalité des actes, les recours en carence, les recours sur la responsabilité contractuelle de la Communauté et sur les litiges entre la Communauté et ses agents, le Tribunal est également compétent pour connaître partiellement des décisions préjudicielles. Il pourra également se prononcer sur les recours introduits contre les décisions des chambres juridictionnelles spécialisées. Ces décisions peuvent exceptionnellement faire l'objet d'un réexamen par la Cour de justice en cas de risque sérieux d'atteinte à l'unité ou à la cohérence du droit communautaire.

L'élément nouveau important pour le Parlement est qu'il lui a été reconnu dans le traité le droit légitime de présenter des recours pour le contrôle de la légalité des actes (article 230) contre les institutions communautaires dans les mêmes conditions que les États membres, le Conseil et la Commission. De même, il pourra demander l'avis de la Cour sur la compatibilité avec les traités d'un accord international en cours d'élaboration (article 300, paragraphe 6).

Dans cette réforme coïncidant dans les lignes générales avec les demandes du Parlement, il y a un élément qui attire l'attention: compte tenu du fait que les membres et le Président de la Commission seront désignés et nommés par le Conseil et à la majorité qualifiée, la Cour de justice et le tribunal de première instance seront, à partir de l'entrée en vigueur du traité de Nice, les seules institutions communautaires dont les membres seront nommés par un commun accord des gouvernements des États membres. Les magistrats des chambres spécialisés seront en revanche nommés par le Conseil statuant à l'unanimité.

La Cour des comptes

Les principales modifications apportées par le projet de traité portent sur:

- sa composition – la Cour sera composée d'un ressortissant de chaque État membre, à l'heure actuelle ils sont quinze, donc dans la pratique, il n'y a rien de changé. Bien que dans sa résolution du 13 avril 2000 le Parlement ait demandé que l'on fixe un nombre précis de membres, il n'a pas stipulé quel devait être ce nombre;
- la procédure pour la nomination des membres: le Conseil fixera à la majorité qualifiée la liste des membres;
- la création de chambres spécialisées dans les conditions prévues par son règlement interne;
- l'établissement par la Cour de son règlement interne qui doit être approuvé par le Conseil à la majorité qualifiée;
- la déclaration de fiabilité qui pourra être complétée par des appréciations spécifiques sur chaque domaine d'activité communautaire.

Ces modifications représentent un renforcement de la position de la Cour, mais en outre une déclaration annexée au traité invite la Cour et les institutions nationales de contrôle à renforcer leur collaboration et permet au président de la Cour d'établir un comité de contact avec les présidents des institutions nationales dans la ligne de ce qui est demandé par le Parlement dans la résolution mentionnée: renforcer les pouvoirs de contrôle de la Cour face aux administrations nationales et régionales.

Il y a lieu de mentionner que la proposition de la Commission, appuyée par le Parlement, portant sur la création d'un ministère public européen en tant qu'organe indépendant spécialisé

dans la poursuite des fraudes portant préjudice aux intérêts financiers de l'Union n'a trouvé aucun écho dans le nouveau traité.

Le Comité économique et social

La proposition de la Commission, appuyée par le Parlement, portant sur l'incorporation au CES de représentants de la société civile, a été dénaturée dans la rédaction finale de l'article 257 TCE, qui établit que le Comité sera constitué des différents secteurs à caractère économique et social de la société civile organisée. Aux diverses catégories que mentionnait cet article s'ajoutent à présent également les consommateurs.

Le nombre de membres du Comité par État membre n'a pas été modifié, ce qui signifie une augmentation du nombre total suite aux adhésions jusqu'à un plafond de 350. Une déclaration annexée au traité qui représente la position commune adoptée par les 15 dans le cadre des négociations des traités d'adhésion, fixe le nombre de membres du CES pour chacun des États avec lesquels ont lieu les négociations. Le maintien du nombre de membres du CES résulte de la nécessité de conserver celui du Comité des régions, dont la composition est beaucoup plus problématique. Le Conseil fixe à la majorité qualifiée la liste des membres du CES.

Le Comité des régions

Les modifications apportées par le projet de traité sont plus significatives en ce qui concerne ce Comité.

Une nouvelle condition a été fixée pour ses membres, qui devront désormais détenir un mandat électoral au sein d'une collectivité régionale ou locale, ou être politiquement responsables devant une assemblée élue. Il s'agit là d'une revendication que le Parlement avait déjà émise et qu'il a réitérée. Cette condition apparaît sous une forme renforcée dans le troisième paragraphe de l'article en question qui prévoit le remplacement de toute membre du Comité qui aurait perdu son mandat électoral.

Le nombre de membres du Comité par État membre n'a pas été modifié, ce qui signifie une augmentation du nombre total suite aux adhésions jusqu'à un plafond de 350. Le maintien du nombre de membres du Comité par État résulte de la nécessité de préserver la représentation des régions reconnues sur le plan constitutionnel au sein des États à structure fédérale ou fortement régionalisés. Dans sa résolution du mois d'avril, le Parlement s'est prononcé en faveur du maintien du nombre actuel de membres.

Le Conseil fixe à la majorité qualifiée la liste des membres du CdR.

Il est à signaler que les décisions à la majorité qualifiée sur les nominations à la Cour des comptes et aux deux comités doivent être établies conformément aux propositions émises par chaque État membre; Cette précision introduite dans les articles correspondants du projet de traité donne lieu à une certaine perplexité et conduit à s'interroger sur le caractère effectif de cette majorité qualifiée.

III. L'extension du vote à la majorité qualifiée

Une déclaration annexée au traité d'Amsterdam et signée par la Belgique, l'Italie et la France exprimait la nécessité de renforcer les institutions et en particulier d'étendre la procédure du vote à la majorité qualifiée. Cette déclaration exprimait en fait la frustration de ces États face au résultat de la réforme insuffisante des traités. De même, au paragraphe 14 de sa résolution du 19 novembre 1997, le Parlement regrettait les insuffisances du traité.

La question a été ajoutée à l'ordre du jour de la dernière CIG de façon hésitante au début puis plus ferme ensuite et est devenue le sujet qui, au moins du point de vue statistique, a coûté le plus d'heures de travail aux représentants à la conférence.

De l'avis du Parlement, avis partagé par la Commission, l'extension du vote à la majorité qualifiée représente la clé du succès de la CIG, tant du point de vue du processus de l'élargissement que du point de vue de l'approfondissement de l'intégration européenne. Les rapporteurs estiment que le résultat de Nice n'est pas acceptable pour le Parlement européen.

L'élargissement à 27 États membres suppose une diversification des intérêts et une plus grande hétérogénéité des cultures politiques, qui risque de paralyser le processus décisionnel dans certains domaines soumis au vote à l'unanimité au Conseil. Le Parlement et la Commission n'étaient et ne sont pas seuls conscients de ce risque. De nombreux États partagent la même préoccupation. La preuve en est l'intérêt manifesté et les efforts réalisés au sein de la CIG pour faciliter la mise en pratique du mécanisme des coopérations renforcées, intérêt accru à mesure que se révélaient évidentes les difficultés inhérentes à la réalisation de progrès significatifs dans l'extension du vote à la majorité qualifiée. De même que la coopération renforcée pourrait remédier à la paralysie de la procédure législative, si l'intégration de l'ensemble des pays ne peut progresser, elle ne devrait pas, du moins, empêcher l'intégration des pays les plus motivés.

En outre, de l'avis du Parlement, l'extension du vote à la majorité qualifiée devrait s'insérer dans un processus de rationalisation et de démocratisation parallèle aux procédures décisionnelles de l'Union. En appliquant le principe fondamental (et consensuel) de la double légitimité de l'Union aux procédures décisionnelles, le Parlement plaide pour que la règle générale dans les questions législatives soit le vote à la majorité qualifiée au Conseil accompagné de la codécision avec le Parlement, conciliant ainsi l'efficacité dans le processus décisionnel et la légitimité démocratiques des procédures. Seules les questions de nature constitutionnelle requérant la ratification par les parlements nationaux continueraient à être soumises à la règle de l'unanimité.

Si la réforme des institutions n'a pas été guidée par des principes d'ordre général, le traitement des procédures décisionnelles dans la CIG n'a pas été plus heureux et ce, malgré les efforts de la présidence portugaise pour rationaliser le débat sur la base d'une classification spécifique des dispositions des traités. Cette tentative n'a pas été couronnée de succès et la conférence a négocié au cas par cas la liste, déjà si réduite, des bases juridiques soumises à discussion. Le traité d'Amsterdam était en outre relativement récent et de nombreux États membres se montraient réticents à rouvrir le débat. À titre d'exemple, il convient de rappeler que la présidence portugaise dans la classification citée avait présenté sous le titre "anomalies institutionnelles" certaines bases juridiques soumises à l'unanimité au Conseil et à la

codécision avec le Parlement. Certaines délégations ont estimé que si ces cas devaient être considérés comme des anomalies, la codécision pouvait très bien être remplacée par la simple consultation du Parlement.

On pensait également qu'en tentant de supprimer la procédure de coopération encore applicable à quatre dispositions du chapitre du traité relatif à la politique monétaire, la position unanime de la conférence était de remplacer cette procédure par la simple consultation du Parlement. C'est le Conseil Ecofin qui, à peine deux semaines avant le sommet de Nice, s'y est opposé, qualifiant cette proposition de recul institutionnel. Si l'approche "cela aurait pu être pire" a été l'un des critères pour juger le projet de traité – ce qui n'est absolument pas celle des rapporteurs – le maintien de la procédure de coopération serait un solide motif de satisfaction.

Le Conseil a mis l'accent sur les données quantitatives du processus d'extension du vote à la majorité qualifiée. Le vote à la majorité qualifiée s'appliquera à 35 nouveaux cas dont 22 immédiatement après l'entrée en vigueur du traité et aux autres cas à une date ultérieure ou bien par une décision unanime du Conseil, évitant ainsi la tenue d'une nouvelle conférence intergouvernementale.

Quelle est la partie qualitative de la réforme? Au moins 8 des nouveaux articles soumis à la majorité qualifiée concernent des nominations parmi lesquelles la plus significative est la désignation et la nomination du Président et des membres de la Commission. Les autres dispositions sont d'importance inégale. En ce qui concerne les questions que nous pourrions qualifier de "substantielles", les résultats ont également été inégaux pour la raison, entre autres, que, outre le fait de discuter "au cas par cas" immédiatement, on a commencé à négocier par paragraphe. Cependant, ce qui retient véritablement l'attention est le nombre de déclarations, de dérogations, de clauses de sauvegarde et de reports pour lesquels une date précise n'est pas encore fixée mais qui sont conditionnés à l'adoption de décisions connexes, qui accompagnent la majeure partie des bases juridiques significatives sur lesquelles sont prises les décisions.

Nous sommes confrontés aux difficultés résultant intrinsèquement de la méthode intergouvernementale de négociation qui, lors de cette conférence, ont été en outre renforcées par la nécessité absolue de parvenir à un accord dans le domaine institutionnel, ce qui a ouvert la voie à de nombreux veto croisés opposés à l'extension de la majorité qualifiée.

La codécision avec le Parlement a constitué une préoccupation mineure pendant la conférence et les résultats sont visibles. Le projet de traité prévoit six nouveaux cas de codécision (si nous incluons les dispositions du titre IV TCE pour lesquelles la codécision conjointement avec le vote à la majorité qualifiée sont soumises à une décision unanime du Conseil). Il ne faut pas en déduire qu'il y a augmentation du déficit démocratique comme l'ont affirmé certains parce que, sur les nouveaux cas requérant le vote à la majorité qualifiée, trois seulement, de caractère législatif, restent en marge de la codécision: les règlements financiers, les mesures internes d'application des accords de coopération ainsi que les Fonds structurels et le Fonds de cohésion qui continueront à être soumis à l'avis conforme du Parlement.

En fait, le plus grave est que cette conférence en refusant clairement de considérer le passage à la codécision pour les questions précédemment soumises au vote à la majorité qualifiée, a nié un principe institutionnel fondamental sur la base duquel des progrès notables ont été réalisés à Amsterdam. La codécision doit accompagner en règle générale le vote à la majorité qualifiée pour les questions de nature législative.

Bien qu'étant la plus importante, la codécision n'est pas la seule procédure législative dans laquelle le Parlement est engagé. Deux nouveaux cas seulement d'avis conforme (comme nous le verrons plus loin) ont été ajoutés. Le Parlement revendiquait l'application de cette procédure pour la majorité des nominations ainsi que pour la ratification des accords internationaux, domaine où la confusion des pouvoirs s'allie à l'ambiguïté dans les procédures, ce qui contribue à affaiblir la position de l'Union dans le monde.

En outre, en raison de l'importance qu'elle revêt pour le Parlement, il convient de se féliciter de l'introduction d'une nouvelle base juridique permettant l'adoption, par le vote à la majorité qualifiée et par la procédure de codécision, d'un statut pour les partis politiques européens ainsi notamment que des règles relatives à leur financement. De même, il convient d'accueillir avec satisfaction le passage à la majorité qualifiée au Conseil en ce qui concerne l'adoption du statut des membres du Parlement européen. Il est regrettable que dans le domaine de la fiscalité, la règle de l'unanimité demeure applicable.

IV. La coopération renforcée

Bien qu'elle ait été inscrite tardivement à l'ordre du jour de la Conférence, la coopération renforcée est devenue l'un des points forts de l'exercice de réforme et a suscité un intérêt étonnant si l'on tient compte du fait qu'en raison de son introduction récente dans les traités, elle n'avait pas encore pu être appliquée.

Comme nous le suggérons plus haut, pour de nombreux États membres, la coopération renforcée pouvait pallier une extension insuffisante du vote à la majorité qualifiée et empêcher une éventuelle paralysie après l'élargissement. Le Parlement, dans sa résolution du 25 octobre 2000 inspirée du rapport présenté par M. Gil-Robles, mettait précisément en garde contre l'illusion de considérer les coopérations renforcées comme une alternative au vote à la majorité qualifiée.

L'objectif fondamental de la réforme consistait à faciliter l'application du mécanisme en éliminant le droit de veto par le recours au Conseil européen. Cet objectif a été pleinement atteint dans le premier et le troisième pilier, les deux domaines pour lesquels le traité d'Amsterdam avait conçu les coopérations renforcées.

Le rôle du Parlement dans la procédure d'autorisation a été renforcé, mais pas comme il l'aurait souhaité. L'Assemblée considérait que son avis conforme était la garantie démocratique qui devait accompagner la disparition du droit de veto. Dans le troisième pilier, le droit d'information devient une consultation obligatoire. Dans le premier pilier, la consultation est maintenue comme règle générale, mais l'autorisation nécessite l'avis conforme du Parlement lorsque la coopération renforcée a pour objet une des matières soumises à la codécision. Si ce mécanisme assure le parallélisme entre les compétences

"ordinaires" du Parlement et sa fonction dans l'autorisation des coopérations renforcées, il n'en demeure pas moins paradoxal, étant donné que dans la résolution précitée d'octobre 2000, le Parlement défendait que les matières soumises au vote à la majorité qualifiée (et finalement à la codécision) ne pouvaient pas faire l'objet d'une coopération renforcée.

Le troisième élément satisfaisant de la réforme est l'introduction de la coopération renforcée dans le domaine du deuxième pilier, bien que cette satisfaction soit toute relative. Tout d'abord, parce qu'elle se limite à "l'application" des actions et des positions communes, l'application de stratégies communes et, de manière très significative, la politique de défense étant délaissées. Deuxièmement, parce qu'il est possible d'apposer un veto à son autorisation par le recours au Conseil européen. En troisième lieu, parce le rôle du Parlement est réduit à un simple droit d'information et en quatrième et dernier lieu, parce que la fonction de la Commission est réduite à un simple avis centré sur la cohérence de la coopération renforcée établie par les dispositions des traités.

Le Parlement européen avait insisté sur le regroupement et l'uniformisation des normes en la matière différentes dans le premier et le troisième pilier. Si cela ne s'est pas produit au niveau des procédures, les conditions nécessaires pour l'autorisation de la coopération renforcée ont bien été rationalisées et harmonisées. Il conviendrait peut-être de rappeler que, bien qu'il ait été favorable à un assouplissement de l'application des coopérations renforcées dans le cadre de cette dernière réforme des traités, le Parlement s'est montré à plusieurs reprises réticent devant ce mécanisme. Ses réserves se résument dans le désir d'éviter "une Europe à la carte". C'est la raison pour laquelle il a insisté sur le maintien des conditions qui figuraient déjà dans les traités.

Cette exigence du Parlement a abouti. En effet, les conditions se sont maintenues et deux d'entre elles méritent une mention à part. Le nombre d'États nécessaires pour lancer une coopération renforcée s'élèvera à huit, nombre qui, pour l'instant, représente la moitié des États membres (selon les règles actuelles), et qui en représentera, dans une Union à 27, moins d'un tiers (la demande du Parlement). La clause de l'ultime recours qui, pour le Parlement, devait être juridiquement contraignante, reste dans le domaine du politique, mais s'est quelque peu concrétisée en indiquant que la coopération renforcée ne peut être autorisée que lorsqu'il a été démontré que ses objectifs ne peuvent être atteints "dans un délai raisonnable".

V. La sauvegarde des droits fondamentaux

L'article 7 du traité de l'Union permet, depuis Amsterdam, de suspendre certains des droits découlant de l'appartenance à l'Union d'un État dans lequel aurait été constatée l'existence d'une violation grave et persistante des droits fondamentaux.

L'impossibilité d'agir dans la légalité des traités dans "l'affaire" autrichienne a mis à jour une lacune que le projet de traité comble grâce à un mécanisme "d'alerte" qui permet de constater au moyen d'une décision du Conseil (à une majorité des 4/5 de ses membres) que le respect des droits fondamentaux est gravement menacé dans un État membre de l'Union. On ne peut passer sous silence le fait que l'Autriche (qui s'est trouvée sans moyens de défense devant la lacune du traité) fut le premier pays à mettre sur la table une proposition dans ce sens.

Le Parlement européen dispose non seulement d'un droit d'initiative, mais son avis est obligatoire. Un avis obtenu à la majorité de 2/3 des voix émises qui représentent la majorité de ses membres.

VI. La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne

La Convention chargée d'élaborer une Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne a approuvé par consensus entre ses quatre organes un projet qui a été examiné par les chefs d'État et de gouvernement au Conseil européen de Biarritz le 14 octobre 2000, puis approuvé à l'unanimité. Ensuite, le Parlement, dans sa résolution du 14 novembre 2000 (fondée sur le rapport Duff/Voggenhuber) a également donné son accord sur la Charte qui a été proclamée solennellement par les trois institutions le 7 décembre 2000 à Nice.

Depuis la résolution Duff Voggenhuber du 16 mars 2000, le Parlement européen s'est prononcé sans équivoque en faveur de l'introduction de la Charte dans les traités. La position du Parlement participait de la logique. Si le contenu de la Charte était positif – et il devait l'être puisque le Conseil européen l'avait approuvé à l'unanimité –, quoi de plus naturel qu'il produise ses pleins effets juridiques. Mais la logique ne s'impose pas toujours dans la construction européenne et six gouvernements (Grande-Bretagne, Irlande, Danemark, Finlande, Suède et Pays-Bas) se sont opposés à son introduction ainsi qu'à la solution de compromis proposée par le Parlement qui consistait à inclure une référence à la Charte à l'article 6, paragraphe 2, du TUE. Ce refus a provoqué le paradoxe d'omettre cette référence alors que cet article mentionne la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, à laquelle la CIG a également refusé son adhésion.

L'absence d'introduction dans le traité ne signifie aucunement que la Charte ne doive pas produire ses effets. Des effets politiques, comme l'attestent les références à la Charte dans le rapport élaboré par MM. Ahtisaari, Frowein et Oreja sur la situation en Autriche; des effets normatifs, découlant de l'engagement ferme du Parlement et de la Commission de considérer la Charte comme une référence inexcusable de toute leur législation; ou des effets juridictionnels, tels qu'ils résultent des premiers arrêts des tribunaux constitutionnels d'Allemagne ou d'Espagne qui ont pris la Charte comme paramètre de référence.

L'inclusion du statut de la Charte comme l'un des quatre points de l'ordre du jour de la CIG 2000 sera l'occasion de reposer cette question restée sans réponse à Nice.

* * * * *

Le traité de Nice comprend d'autres questions qui, en raison de leur particularité, n'ont pas été abordées dans la présente analyse, mais qui n'en demeurent pas moins dignes d'intérêt.

LA DÉCLARATION SUR L'AVENIR DE L'UNION

La déclaration sur l'avenir de l'Union illustre à la fois le succès et l'échec de la Conférence intergouvernementale de Nice.

Elle constitue un échec parce que les dispositions de ladite déclaration sont en réalité une réponse devant tout ce qui a manqué à Nice. Son existence même est une espèce de "mea culpa" qui reflète l'insatisfaction des propres auteurs du traité. D'autre part, c'est un succès parce que c'est une réaction qui ouvre les portes à une nouvelle forme de penser "l'Europe". Nous le verrons dans l'analyse des différents éléments de la déclaration.

Nice a signifié l'épuisement de la formule intergouvernementale de réforme des traités comme méthode pour faire progresser l'Union. Le niveau des discussions à cette Conférence a démontré que la somme de quinze intérêts nationaux n'est pas nécessairement l'intérêt commun.

La déclaration propose une CIG en 2004. Il ne pourrait en être autrement puisque le traité de Nice n'a pas modifié la procédure de révision des traités prévue à l'article 48 du TUE, maintenant ainsi une anomalie institutionnelle que le Parlement a dénoncée à maintes reprises. Au stade actuel de l'union politique, on ne peut continuer de considérer l'Union européenne comme si elle était un organisme international classique. Mais en même temps, la déclaration prévoit que cette CIG soit précédée d'un "processus ouvert" dont elle ne définit pas les détails, mais auquel elle attribue des fonctions concrètes et prévoit la liste des participants.

Ce processus ouvert dont les modalités ne sont pas définies signifie en tout cas qu'il doit y avoir un grand débat public pour préparer la CIG de 2004. Veut-on éviter ainsi la schizophrénie dans laquelle semble être tombé le débat sur la construction européenne? En effet, souvenons-nous que les deux Conférences qui ont préparé le traité de Maastricht sont parties d'objectifs ambitieux. On pouvait alors parler de stratégie. Les trois traités de la dernière décennie ont ça et là colmaté cette stratégie.

Curieusement, à partir du printemps 2000, et parallèlement au développement d'une CIG de modeste portée et ambition, un débat de fond était mené, dans différents forums politiques (et les médias s'en firent largement l'écho) sur l'avenir de l'Union au plus haut niveau. De hauts responsables politiques se sont lancés dans l'arène publique en abordant les défis de la construction européenne et en exposant leur vision du futur.

Entre-temps, la CIG poursuivait ses travaux en faisant montre d'une indifférence obstinée devant les avatars de ce débat public. Cela dit, ne nous méprenons pas, en fin de compte les protagonistes de la Conférence intergouvernementale étaient les mêmes personnages qui participaient à ce débat stratégique de haut vol.

La déclaration signifie-t-elle la fin de cette espèce de schizophrénie à laquelle nous assistons depuis Maastricht, dans laquelle le débat stratégique se poursuit par des chemins éloignés des avatars des réformes successives des traités? Le caractère précisément stratégique des thèmes choisis (de manière non exhaustive) dans la déclaration pour la prochaine réforme semble apporter une réponse positive à cette question.

La déclaration reconnaît les limites de l'exercice de réforme réalisé à Nice précisément en signalant son principal mérite: avoir ouvert la voie à l'élargissement. La déclaration semble dire: maintenant que nous avons levé les écueils qui subsistaient et que nous sommes tombés d'accord sur l'indispensable pour accepter les adhésions, parlons à présent réellement de l'avenir.

Un avenir auquel participent déjà les États candidats. La déclaration, et c'est significatif, prévoit déjà leur présence à la CIG de 2004 comme observateurs (bien entendu pour ceux qui n'auront pas encore adhéré à l'Union à cette date). Il faudra en outre faire le nécessaire pour optimiser leur participation dans le processus précédant la CIG de 2004.

La préoccupation de la déclaration à l'égard des États candidats peut, d'une certaine manière, être comprise comme un positionnement politique en faveur du développement d'un projet européen où l'essentiel serait l'adhésion de tous et non une architecture constitutionnelle prédéterminée qui pourrait déboucher sur l'exclusion de certains.

La déclaration se préoccupe également de la nécessité de garantir la légitimité démocratique et la transparence ainsi que le rapprochement de l'Union vers ses citoyens. Il faut comprendre cette préoccupation dans un double sens: face aux réformes qui seront menées, mais aussi face au processus-même du débat ouvert qui devra les précéder et les préparer.

On ne peut mettre en doute la légitimité démocratique des participants à une CIG: les gouvernements des États membres. Mais la légitimité démocratique ne s'arrête pas là, les parlements nationaux et le Parlement européen qui représentent directement les citoyens sont dépositaires d'une légitimité indispensable au progrès de l'Union européenne.

Si la déclaration a déjà le mérite de reconnaître pour la première fois que la dimension parlementaire – européenne et nationale – doit être présente dans la réflexion sur l'avenir de l'Union, le processus préparatoire à la CIG qu'elle inaugure devra instrumenter la participation des parlements dans la formulation de propositions avec la dignité politique et institutionnelle qu'ils méritent.

La dimension parlementaire implique en soi le rapprochement du processus préparatoire de la réforme vers les citoyens dont les parlements sont l'émanation directe. Mais la déclaration ne s'arrête pas là: elle conçoit un processus de débat public plus large auquel devrait pouvoir participer l'opinion publique en général: les milieux économiques, politiques, académiques ou les organisations non gouvernementales. Cette discussion publique du bas vers le haut (bottom-up), essentielle au processus de réflexion collective, ne doit pas se confondre (la déclaration permet cette erreur) avec le rôle institutionnel formalisé qui doit revenir, dans le processus, aux parlements.

Trois questions doivent être soulignées par rapport au processus de réforme établi dans la déclaration. Il s'agit de l'ordre du jour, de la méthode et du calendrier d'un tel processus.

1. La déclaration définit les thèmes de la prochaine réforme, mais elle le fait de manière ouverte et non exhaustive. La déclaration affirme clairement qu'on ne peut ajouter d'autres thèmes aux quatre thèmes mentionnés explicitement. Ces quatre thèmes sont

déjà en soi très significatifs. La répartition des compétences, le rôle des parlements nationaux, la simplification des traités et le statut de la charte des droits fondamentaux, sont des thèmes qui peuvent toucher profondément l'architecture constitutionnelle de l'Union ainsi que ses principes fondateurs.

Deux de ces quatre thèmes impliquent un bouleversement pour la construction européenne. Il s'agit de l'établissement d'une délimitation plus précise des compétences entre l'Union européenne et les États membres en concordance avec le principe de subsidiarité, d'une part et de l'autre, la participation des parlements nationaux à l'architecture de l'Union européenne.

Le premier de ces thèmes désigne l'établissement d'un catalogue de compétences, caractéristique des systèmes fédéraux. Si nous le transférons au domaine de l'Union, ce facteur déterminera l'établissement d'une liste exclusive de compétences de l'Union européenne, d'une deuxième correspondant aux États membres et d'une troisième de compétences partagées, dont l'instrumentation sera, dans chaque cas concret, régie par le principe de subsidiarité.

Si cette hypothèse se confirmait, nous nous trouverions devant une rupture radicale de certains des éléments de la méthode communautaire, en remplaçant l'attribution progressive de compétences à l'Union par la fixation définitive – comme une photo – des différents domaines de compétence. Donc, rien à voir avec ce qui a été fait jusqu'à présent.

Ce transfert, du plan étatique au plan supranational des typologies classiques de la séparation des pouvoirs ou des modèles de décentralisation territoriale peut produire des résultats non désirés.

C'est également ce que l'on peut déduire du deuxième objectif, la participation des parlements nationaux à l'architecture de l'Union européenne, qui équivaut à saper les aspects institutionnels de la méthode communautaire. L'implication des parlements nationaux a un relent de naphtaline; historiquement, les députés nationaux composaient l'Assemblée parlementaire des Communautés; ce n'est qu'à partir de 1979 que le Parlement européen a été élu au suffrage universel. Cette évolution répond tant au principe de légitimité démocratique qu'au passage de notre institution de fonctions purement consultatives à un Parlement codécideur. Postuler aujourd'hui l'insertion des parlements nationaux dans ce processus suppose non seulement un retour en arrière, mais, ce qui est plus important, l'altération de l'équilibre institutionnel entre la Commission européenne, le Parlement européen et le Conseil et pose en outre de nombreuses questions qui nécessiteront un débat approfondi.

De l'avis des rapporteurs, le présent rapport n'est pas l'endroit indiqué dans le processus pour réaliser cette réflexion. Nous souhaitons toutefois attirer l'attention des citoyens sur le changement radical que l'adoption de ces deux éléments introduirait dans la manière de "faire l'Europe". Un changement de ces caractéristiques exige un grand débat public sur l'Union européenne que veulent ses citoyens, probablement parce que la CIG 2004 ne sera pas une révision des traités semblable aux précédentes.

Nous nous trouvons devant un débat sur la nature de la construction européenne. Les thèmes qui seront abordés - qui, nous insistons, ne doivent pas se limiter aux quatre thèmes cités dans la déclaration - doivent répondre à deux questions: "Que voulons-nous faire ensemble?" et "Quel rôle voulons-nous pour l'Europe dans le monde?"

2. La déclaration définit un processus en deux étapes:

La première qui doit se dérouler au cours des présidences suédoise et belge en 2001, consisterait en un large débat auquel participeraient toutes les institutions européennes comme les parlements nationaux ainsi que l'opinion publique, les citoyens en général. Le Parlement européen a une responsabilité indiscutable qui ne s'arrête pas à sa participation à ce débat, mais qui doit également embrasser l'organisation et l'instrumentalisation de celui-ci en collaboration étroite avec les présidences successives du Conseil et avec la Commission.

Le principal objectif de cette première étape, outre la collecte d'opinions et d'initiatives qui participent du débat public, consiste à définir la stratégie de la deuxième étape à laquelle les conclusions du Conseil européen de Laeken donneront forme.

La deuxième étape, au fur et à mesure que se poursuit le débat public lancé en 2001, devra le formaliser. Pour que le processus ouvert dont nous parlons puisse constituer une véritable préparation à la CIG de 2004, capable de modifier la nature de l'exercice intergouvernemental, il est indispensable de formaliser ce que nous pourrions appeler "un lieu de rédaction et de proposition".

La convention qui a élaboré la charte des droits fondamentaux reste dans les esprits de tous comme une alternative possible à la simple négociation intergouvernementale. Il conviendra de procéder à une analyse critique, et c'est aussi en cela que consiste l'exercice de réflexion de cette première étape dans laquelle nous sommes déjà plongés, sur l'adéquation de la méthode de travail de cette convention à la réforme des traités. Au stade actuel, les rapporteurs se posent surtout des questions:

La composition de ce "corps" pourrait être la solution la moins polémique. Si la grande nouveauté de ce processus ouvert consiste à renforcer la légitimité démocratique, une composition quadripartite s'impose - parlements nationaux, Parlement européen, Commission et représentants des gouvernements - ce qui ne devrait pas poser de grands problèmes. Compte tenu de cette composition, la dénomination la plus appropriée pourrait être celle de la "conférence interinstitutionnelle". Il conviendrait de s'interroger sur les dimensions de cette "conférence" et en particulier sur la possibilité d'augmenter le nombre de parlementaires (en relation avec la Convention qui nous sert de modèle) pour assurer un plus grand pluralisme politique.

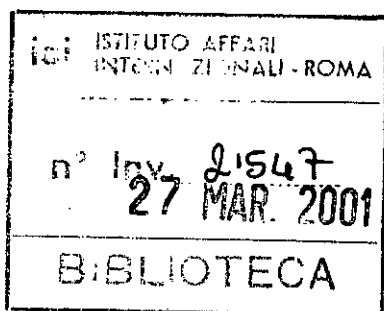
Le rôle de cette "conférence interinstitutionnelle" ne peut être décisoire, le traité l'interdit. Dans ce sens, s'ouvrent deux possibilités: soit, réaliser une tâche de préparation de la CIG en signalant les alternatives dans les différents thèmes et par conséquent au moins en présentant un consensus à l'égard de l'ordre du jour de la Conférence (il s'agirait du modèle du groupe Westendorf), soit, élaborer un

projet consensuel (nous serions en présence du modèle de la convention qui a élaboré la Charte des droits fondamentaux). Le Conseil européen de Laeken devra arrêter un mandat clair pour cette "conférence interinstitutionnelle".

3. La CIG qui conclura tout ce processus de réforme doit avoir lieu, selon la déclaration, en 2004. La CIG coïncide avec les élections au Parlement européen. Un processus de préparation efficace pourrait permettre une CIG rapide et décisive. Selon les rapporteurs, la CIG devrait être convoquée au cours du deuxième semestre 2003 pour que le processus électoral puisse se transformer en une occasion de mobilisation et d'adhésion des citoyens au projet européen. Mais en tout cas, il faudra faire le nécessaire pour que le processus électoral constitue une impulsion et en aucun cas un obstacle aux réformes. Les institutions devront participer dans les meilleures conditions à la CIG: ni les élections, ni la fin proche du mandat de la Commission ne devront porter préjudice au rôle du Parlement européen.

Il reste la question de la participation de l'opinion publique à tout le processus. Cette participation ne peut se limiter à la première étape, mais doit se poursuivre tout au long du processus. Le 20 mars, aura lieu une grande audience publique de la commission des affaires constitutionnelles avec des représentants des parlements nationaux des États membres et des États candidats. Il s'agit d'un premier pas qui devra se poursuivre. À cet égard, il est prioritaire de concrétiser les modalités de collaboration avec la Commission européenne et avec les présidences suédoise et belge.

Néanmoins, outre les grands forums, le Parlement et les autres institutions également doivent s'efforcer, tout au long du processus qui préparera la CIG de 2004, de s'adresser directement aux citoyens et de développer des campagnes de débat et d'information sur la construction européenne sur le terrain. Les dotations budgétaires correspondantes devraient être prévues dès l'exercice 2001.



13

TRAITÉ DE NICE

MODIFIANT LE TRAITÉ SUR L'UNION EUROPÉENNE,
LES TRAITÉS INSTITUANT LES COMMUNAUTÉS
EUROPÉENNES ET CERTAINS ACTES CONNEXES

(2001/C 80/01)

21. Déclaration relative au seuil de la majorité qualifiée et au nombre de voix de la minorité de blocage dans une union élargie

Pour autant que tous les États candidats figurant sur la liste reprise dans la déclaration relative à l'élargissement de l'Union européenne n'aient pas encore adhéré à l'Union lors de l'entrée en vigueur des nouvelles pondérations de vote (1^{er} janvier 2005), le seuil de la majorité qualifiée évoluera, en fonction du rythme des adhésions, à partir d'un pourcentage inférieur au pourcentage actuel jusqu'à un maximum de 73,4 %. Lorsque tous les États candidats mentionnés ci-dessus auront adhéré, la minorité de blocage, dans une telle Union à 27, sera portée à 91 voix et le seuil de la majorité qualifiée résultant du tableau repris dans la déclaration relative à l'élargissement de l'Union européenne sera automatiquement adapté en conséquence.

22. Déclaration relative au lieu de réunion des Conseils européens

À partir de 2002, une réunion du Conseil européen par présidence se tiendra à Bruxelles. Lorsque l'Union comptera dix-huit membres, toutes les réunions du Conseil européen auront lieu à Bruxelles.

23. Déclaration relative à l'avenir de l'Union

- 1) Des réformes importantes ont été décidées à Nice. La Conférence se félicite que la Conférence des représentants des gouvernements des États membres ait été menée à bien et engage les États membres à faire en sorte que le traité de Nice soit ratifié sans tarder.
- 2) Elle convient que la conclusion de la Conférence des représentants des gouvernements des États membres ouvre la voie à l'élargissement de l'Union européenne et souligne que, lorsque le traité de Nice sera ratifié, celle-ci aura achevé les changements institutionnels nécessaires à l'adhésion de nouveaux États membres.
- 3) Avant ainsi ouvert la voie à l'élargissement, la Conférence souhaite qu'un débat à la fois plus large et plus approfondi s'engage sur l'avenir de l'Union européenne. En 2001, les présidences suédoise et belge, en coopération avec la Commission et avec la participation du Parlement européen, encourageront un large débat associant toutes les parties intéressées: les représentants des parlements nationaux et de l'ensemble de l'opinion publique, à savoir les milieux politiques, économiques et universitaires, les représentants de la société civile, etc. Les États candidats seront associés à ce processus selon des modalités à définir.
- 4) À la suite d'un rapport qui sera établi pour le Conseil européen de Göteborg de juin 2001, le Conseil européen, lors de sa réunion de Laeken/Bruxelles en décembre 2001, adoptera une déclaration contenant des initiatives appropriées pour poursuivre ce processus.
- 5) Ce processus devrait porter, entre autres, sur les questions suivantes:
 - comment établir, et maintenir ensuite, une délimitation plus précise des compétences entre l'Union européenne et les États membres, qui soit conforme au principe de subsidiarité;
 - le statut de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, proclamée à Nice, conformément aux conclusions du Conseil européen de Cologne;

- simplifier les traités afin qu'ils soient plus clairs et mieux compris, sans en changer le sens;
- le rôle des parlements nationaux dans l'architecture européenne.

- 6) En retenant ces thèmes de réflexion, la Conférence reconnaît la nécessité d'améliorer et d'assurer en permanence la légitimité démocratique et la transparence de l'Union et de ses institutions, afin de les rapprocher des citoyens des États membres.
- 7) La Conférence convient que, une fois ce travail préparatoire accompli, une nouvelle Conférence des représentants des gouvernements des États membres sera convoquée en 2004 pour traiter des points ci-dessus en vue d'apporter aux traités les changements correspondants.
- 8) La Conférence des représentants des gouvernements des États membres ne constituera en aucun cas un obstacle au processus d'élargissement ni une condition préalable de celui-ci. En outre, les États candidats qui auront achevé les négociations d'adhésion avec l'Union seront invités à participer à la Conférence. Ceux qui ne les auront pas achevées seront invités à y participer en qualité d'observateurs.

24. Déclaration relative à l'article 2 du protocole relatif aux conséquences financières de l'expiration du traité CECA et au Fonds de recherche du charbon et de l'acier

La Conférence invite le Conseil à veiller, dans le cadre de l'article 2 du protocole, au maintien du système statistique CECA après l'expiration du traité CECA et jusqu'au 31 décembre 2002, et à inviter la Commission à faire les recommandations appropriées.

DÉCLARATION INAUGURANT LE DÉBAT SUR L'ÉVOLUTION FUTURE DE L'UNION EUROPÉENNE

7 MARS 2001

Dans la déclaration sur l'avenir de l'Union qui est annexée au traité de Nice, les chefs d'État et de gouvernement ont exprimé leur ambition d'approfondir et d'élargir le débat sur l'avenir de l'Union. Les présidences suédoise et belge ont été invitées, en coopération avec la Commission et avec la participation du Parlement européen, à encourager en 2001 un large débat associant toutes les parties intéressées ainsi que les pays candidats à l'adhésion.

L'Union s'est engagée à instaurer un débat qui touche, davantage que par le passé, toutes les composantes de la société. Les réflexions menées dans nombre d'enceintes et une multitude de contributions alimenteront un débat d'une ampleur plus grande qu'auparavant. Ce débat devrait mettre en lumière les défis essentiels auxquels l'Union européenne sera confrontée dans les décennies à venir et susciter des propositions quant à la manière de relever d'une manière logique ces défis en termes de mesures de politique, d'institutions et d'organisation du travail.

Au niveau européen, il importe de créer un point de référence vers lequel toutes les contributions au débat puissent converger et où elles seraient facilement accessibles à toutes les parties intéressées : les médias et, surtout, les citoyens européens. À cet effet, une page web consacrée à l'"Avenir de l'Europe" s'ouvre dès aujourd'hui (<http://europa.eu.int/futurum>).

À la suite d'un rapport devant être présenté à Göteborg en juin prochain, le Conseil européen, lors de sa réunion de Bruxelles/Laeken en décembre 2001, arrêtera une déclaration prévoyant des initiatives appropriées pour poursuivre ce processus.

Faisons tous notre possible pour toucher le plus grand nombre et pour être à l'écoute des attentes des citoyens quant à l'avenir de l'Union européenne et de leurs idées sur la manière de mieux la préparer aux tâches qui l'attendent. Nous pourrions ainsi engager la prochaine révision des traités en nous appuyant sur toute la richesse des opinions exprimées.

Göran Persson
Premier ministre de la Suède

Guy Verhofstadt
Premier ministre de la Belgique

Nicole Fontaine
Présidente du Parlement européen

Romano Prodi
Président de la Commission européenne

iai	ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI - ROMA
n° Inv. 21547	
27 MAR. 2001	
BIBLIOTECA	

**Déclaration de la Commission européenne
devant le Parlement européen
sur le suivi du traité de Nice
(mercredi 14 mars)**

En adoptant le traité de Nice, les chefs d'Etat et de gouvernements ont également adopté une déclaration appelant notamment à un débat plus large et et plus approfondi sur l'avenir de l'Union européenne.

Voici une semaine, la présidence suédoise du Conseil, ainsi que la future présidence belge, ont invité le Parlement et la Commission à inaugurer ce débat.

D'une manière générale, la Commission favorise le débat sur les questions européennes. Elle a même structuré sa démarche il y a un an, en créant le Dialogue sur l'Europe, qui est une première étape.

Mais pour que ce débat atteigne les buts fixés par la déclaration conjointe signée le 7 mars par Nicole Fontaine, Göran Persson, Guy Verhofstadt et Romano Prodi – mettre en lumière les défis de l'avenir de l'Union, susciter des propositions pour les relever –, il est en effet nécessaire de définir ses principes, sa méthode et son agenda.

Cela fait et fera l'objet d'un travail à mener en commun, tout au long des présidences suédoises et belges. Car il nous faudra aboutir à Laeken, avec un haut niveau d'ambition.

*
* *

Ses principes

C'est le contenu du débat – l'avenir de l'Union – qui doit en inspirer la forme, et demeurer sa priorité. Quel Europe voulons-nous demain ? Quel sera son projet ? Voulons-nous une Europe plus intégrée et plus politique ?

Même s'il apparaît difficile d'apporter des réponses simples à ces questions compliquées – et peut-être même parce que c'est difficile – le débat doit permettre aux citoyens d'en prendre connaissance. Le premier principe est donc la transparence, l'objectivité avec lesquelles conduire ce débat, même s'il faut pour respecter ce principe poser des questions qui dérangent.

Le deuxième principe est celui de la proximité. Une telle réflexion ne peut être correctement en étant uniquement menée depuis Bruxelles ou Strasbourg. Il y a certes Internet, qui est un irremplaçable outil d'information et de dialogue, et ce débat est d'ores et déjà ouvert sur le Web, mais ce n'est pas suffisant. Le débat européen doit aller vers les gens, là où ils vivent, travaillent et étudient, et vers leurs représentants élus.

Il doit donc, naturellement, se dérouler au niveau européen, mais s'appuyer également sur des débats organisés dans chaque Etat membre au niveau le plus approprié. Si l'organisation du débat européen est de la responsabilité des institutions communautaires – et la Commission joue tout son rôle pour cela –, ces débats nationaux devront être organisés par les Etats membres.

Le troisième principe pourrait être celui de l'anticipation. Même si les pays candidats ne sont pas encore membres de l'Union, l'avenir de celle-ci les concerne autant que les Etats membres actuels. Nous devons donc veiller à ce qu'ils soient présents dans ce débat.

Sa méthode

L'ultime étape – décisionnelle – de la réflexion sera la conférence intergouvernementale. En effet, c'est comme cela que nous pourrions réviser les traités, et aucune méthode ne peut être envisagée aujourd'hui pour s'y substituer.

En revanche, nous savons qu'entre le débat public et la future CIG devra s'intercaler une réflexion plus structurée, pour traduire les enjeux du débat public en propositions concrètes de révision des traités.

Il est peut-être trop tôt pour nommer cette structure. Il faudra, en revanche, qu'elle soit directement inspirée du précédent utile de la Convention, grâce à laquelle, en quelques mois, l'Union européenne s'est dotée d'une charte des droits fondamentaux, solennellement proclamée à Nice. C'est-à-dire une structure non seulement de débat mais aussi de travail, réunissant les différentes sources de la légitimité démocratique de l'Europe – les représentants des Etats membres, du Parlement européen, des parlements nationaux et de la Commission européenne.

Ayant dit cela, beaucoup de questions restent sur la table :

- quelles seront ses modalités de prise de décision ?
- quelle sera sa composition, et notamment la place à réserver aux représentants des pays candidats ?
- quel sera son mandat ?
- cette réflexion structurée doit-elle succéder au débat public, ou est-il souhaitable de les conduire parallèlement tout au long du processus menant à la CIG ?

La Commission est très attentive aux réponses que le Parlement européen propose. Nos propositions doivent s'ajuster mutuellement pour que le Conseil européen de Laeken, qui fixera les modalités de cette réflexion structurée, aboutisse à une structure capable de préparer efficacement les travaux de la CIG.

Pour cela, il sera également essentiel que la structure appelée à abriter la réflexion ne soit pas un lieu réservé aux seuls experts, mais bien une structure perméable, ouverte aux contributions extérieures.

Son agenda

Tout au long des dernières années, et de ce long cycle de négociations institutionnelles commencé après Maastricht et (temporairement au moins) terminé à Nice, le Parlement et la Commission ont toujours uni leurs forces pour qu'une vraie réforme puisse voir le jour.

C'est particulièrement vrai s'agissant de la dernière CIG, pour laquelle le Parlement a souhaité (par ses résolutions de novembre 1999 et février 2000) que soit discutée une réforme institutionnelle globale, dans le même esprit que la Commission.

Nous devons conserver cette convergence intacte aujourd'hui. Si nous voulons, en effet, prendre la mesure de tous les défis de l'avenir de l'Union, la prochaine CIG ne pourra se contenter d'examiner les quatre sujets mentionnés en annexe du traité de Nice. Elle le pourrait d'autant moins qu'il faut dire avec franchise que certains d'entre eux peuvent avoir un effet négatif, voire régressif, sur le niveau d'intégration de l'Union.

*
* *

Réussir cette transition du débat public vers les discussions forcément plus techniques et précises de la prochaine CIG serait un gage de réussite pour obtenir une réforme plus ambitieuse que celle obtenue à Nice.

Ce serait aussi un remède efficace aux peurs et aux démagogies que certains agitent au sein des opinions publiques pour freiner la progression de la construction européenne.

Pour ces deux raisons au moins, qui peuvent avoir une importance cruciale à l'approche de l'élargissement de l'Union, la Commission s'investira pleinement pour faire vivre le grand débat promis à Nice par les chefs d'Etat et de gouvernements.

iai ISTITUTO AFFARI
INTERNAZIONALI - ROMA

n° Inv. 21547

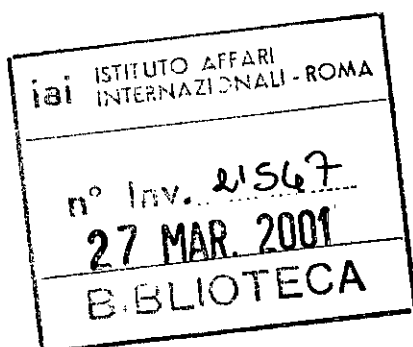
27 MAR 2001

BIBLIOTECA

**DECLARATION ON THE FUTURE OF THE UNION
TO BE INCLUDED IN THE FINAL ACT OF THE CONFERENCE**

- 1. Important reforms have been decided in Nice. The Conference welcomes the successful conclusion of the Conference of Representatives of the Governments of the Member States and commits the Member States to pursue the early and successful ratification of the Treaty of Nice.**
- 2. It agrees that the conclusion of the Conference of Representatives of the Governments of the Member States opens the way for enlargement of the European Union and underlines that, with ratification of the Nice Treaty, the European Union will have completed the institutional changes necessary for the accession of new Member States.**
- 3. Having opened the way to enlargement, the Conference calls for a deeper and wider debate about the future development of the European Union. In 2001, the Swedish and Belgian Presidencies, in cooperation with the Commission and involving the European Parliament, will encourage wide-ranging discussions with all interested parties; representatives of national Parliaments and all those reflecting public opinion; political, economic and university circles, representatives of civil society, etc. The candidate States will be associated with this process in ways to be defined.**
- 4. Following a report to Göteborg in June 2001, the European Council, at its meeting at Laeken/Brussels in December 2001, will agree on a declaration containing appropriate initiatives for the continuation of this process.**
- 5. The process should address, inter alia, the following questions:**
 - how to establish and monitor a more precise delimitation of competencies between the European Union and the Member States, reflecting the principle of subsidiarity;**

- **the status of the Charter of Fundamental Rights of the European Union proclaimed in Nice, in accordance with the conclusions of the European Council in Cologne;**
 - **a simplification of the Treaties with a view to making them clearer and better understood without changing their meaning;**
 - **the role of national Parliaments in the European architecture.**
- 6. Addressing the above-mentioned issues, the Conference recognises the need to improve and to monitor the democratic legitimacy and transparency of the Union and its institutions, to bring them closer to the citizens of the Member States.**
- 7. After these preparatory steps, the Conference agrees that a new Conference of the Representatives of the Governments of the Member States will be convened in 2004, to treat the above-mentioned items in view of the related Treaty changes.**
- 8. The Conference of Member States shall not constitute any form of obstacle or pre-condition to the enlargement process. Moreover, those candidate States which have concluded accession negotiations with the Union shall be invited to participate in the Conference. Those candidate States which have not concluded their accession negotiations shall be invited as observers.**
-



The debate on the future of the European Union

"The debate on the future of the European Union" is an initiative launched at the Nice Intergovernmental Conference (declaration on the future of the Union) in December 2000. This will be a wider and more profound debate than "Dialogue on Europe", launched by the Commission in February 2000. It will form part of a process of discussion and exchange of ideas which will contribute to the preparation of a further intergovernmental conference planned for 2004.

In 2001, the Swedish and Belgian Presidencies, in cooperation with the Commission and with the participation of the European Parliament, will encourage a wide debate among all the interested parties. These will be representatives of the national parliaments and of public opinion as a whole, namely politicians, businessmen and women, academics, and representatives of civil society, etc. The applicant countries will be involved in this process in accordance with arrangements which are still to be defined.

Every form of public debate is encouraged between Europe's politicians, institutions, organisations and citizens. The initiative will involve organising and promoting discussion meetings between members of the public and politicians and developing ways of communicating with the public via the Internet in order to address issues crucial to the future of the European Union. It should also help bring the European Union closer to its citizens and reduce the perception of a democratic deficit which some observers say is characteristic of the European Union's institutional system.

In order to make the debate as rich as possible, government representatives, MEPs and national politicians, elected representatives in general, as well as socioprofessional groups, academics, the media and opinion-formers etc., are all invited to participate in public debates or themselves to organise debates on the future of the European Union. The minutes or conclusions of such meetings may be submitted to this site as evidence of the discussions under way. They will be the responsibility of their authors and may be sent to the site mailbox (futurum@cec.eu.int).

The European Commission is supporting all these initiatives, in particular by providing the "Futurum" site on the Internet to act as a permanent gateway for information on the progress of the debate, to provide interactive tools to help fuel the debate (forum), and to gather and publish contributions to the discussion from everyone involved.

The "Futurum" site is currently available in a limited number of languages and will be progressively expanded.

Niels Jørgen Thøgersen
Debate on the Future of Europe
European Commission
200, rue de la Loi, C-80 06/34
B-1049 Brussels
Tel +322 2999099
Fax +322 2999207
E-mail : niels-jorgen.thogersen@cec.eu.int
Website : <http://europa.eu.int/futurum>

iai	ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI - ROMA
n° inv. 21547 27 MAR. 2001	
BIBLIOTECA	

**Note about the
"Academic Agora on the future of Europe" ¹**

1. The Agora is composed by local, national and European Centres or networks, working on the future of the Union and present in Val Duchesse Meeting or sending a demand to the secretariat of the International European Movement.
2. It's main task is to assure and improve the contribution of the academic and scientific fields during all the phases of the process open in Nice.
3. A steering committee will assure the technical organisation of the Agora. It is composed by.....
4. The members of the Agora:
 - * can exchange information about events, seminars and working groups on the future of the Union;
 - * can diffuse to their networks the documents produced by the Centres or other papers having an interest for their activities
 - * can co-operate via internet to develop an interactive dialogue on the future of the Union;
 - * will meet at least each three months to participate in the open debate started by the European Council in Nice;
 - * can create some working groups on specific fields of the post-Nice debate having the task to elaborate reports and proposals as contributions for the interactive dialogue and for the common meetings ²;
5. The Agora will organise a special meeting in September/October to discuss - and eventually adopt - proposals concerning the Laeken Declaration.
6. The next meeting of the Agora will take place in Rome (23 May 2001) hosted by the University Rome-III and the Italian European Movement.

Val Duchesse, 22 March 2001

Annexe: list of the founder Centres

¹ This name is only an idea to be discussed by the presents

² on the constituent power and the method of the Convention; on the European Constitution; on the share of competencies between EU and member States; on the enhanced integration and the next reform of the EU; on the financial Constitution of the EU; on the statute of the Charter of Fundamental Rights....

iai	ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI - ROMA
n° inv.	21547
27 MAR. 2001	
BIBLIOTECA	

-COMMUNIQUÉ DE PRESSE-

LE FUTUR DE L'EUROPE DOIT ÊTRE DÉFINI POUR 2003

Le comité Directeur du Mouvement Européen International (MEI), qui s'est réuni sous la présidence de M. José María Gil-Robles ce mardi 6 mars 2001, au siège du Comité Economique et Social sur invitation de son Président Göke Frerichs, rappelle que les prochaines échéances exigent impérativement que soient débattus et définis le cadre et les contenus du projet européen. Il ne s'agit pas de changer le modèle communautaire, qui a fait ses preuves, mais de lui donner un nouvel élan.

Le MEI se félicite que le Parlement européen ait d'ores et déjà ouvert le débat. Il estime, en effet, que le PE a la capacité et les moyens nécessaires pour établir un programme de travail précis et pour mener la première phase du débat public avec la société civile et les universités.

Le MEI, qui réclame depuis de nombreuses années qu'un élan soit donné au projet européen, se propose d'entamer une réflexion conjointe avec les Centres de recherche et de réflexion. Le fruit de ces travaux sera mis à disposition des institutions européennes.

Le MEI s'est déjà exprimé à Nice sur la nécessité de convoquer une Convention sur l'avenir de l'Union, associant le Parlement européen et les parlements nationaux, les gouvernements et la Commission (sur le modèle qui a conduit à l'élaboration de la Charte des droits fondamentaux). Le MEI estime que cette convention devrait être en mesure de se réunir dès le début 2002 afin de préparer le projet qui sera soumis à la CIG. Cette prochaine CIG, qui doit être brève et décisive, devrait, quant à elle, se réunir pour le dernier semestre de 2003.

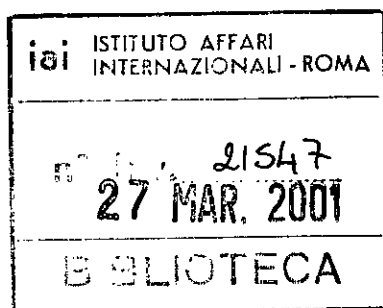
De plus, le Mouvement Européen International estime qu'il est nécessaire d'ajouter aux quatre thèmes clé définis à Nice les sujets cruciaux sont:

- l'approfondissement de l'Union Economique et Monétaire
- les conséquences institutionnelles découlant des avancées en matière de défense
- les procédures budgétaires y compris ressources propres de l'Union

Le débat sur l'avenir de l'Union devra être mener parallèlement aux ratifications du Traité de Nice par les Parlements nationaux. L'échéance de 2004 étant d'une importance cruciale, il s'agit de ne pas perdre de temps.

Pour plus d'information:

- Mouvement Européen International, secretariat@europeanmovement.skynet.be
- Contact presse: Haude Lannon: tel. +32 476 95 94 11, lannonhaude@hotmail.com



A defined future for Europe by 2003

The meeting of the Steering Committee of the International European Movement on 6 march 2001, chaired by José María Gil-Robles at the headquarters of the Economic and Social Committee on the invitation of its President Göke Frerichs, reminds us that the approaching deadlines require urgent discussions and the outlining of a clear European framework. It is not necessary to change EC structures, which have already proved themselves, but simply to give them a new dynamism.

The IEM is pleased that the European Parliament has already opened the debate. It believes that the EP has the skills and the necessary means to establish a precise work program in order to enter the first stage of public debate with organisations and universities.

The IEM, which has already expressed its wish for a new dynamism to be given to the European project, proposes joint collaboration with the "Research Centres and Think Tanks". The outcome of this work will be put at the European Institutions' disposal.

In Nice, the IEM has already expressed the need for a Convention on the future of the European Union, involving the European Parliament as well as the National Parliaments, Governments and the European Commission (under the model which has led to the Charter of Fundamental rights). The IEM believes that the Convention should be held at the beginning of 2002 in order to prepare the project which will be submitted to the next IGC. The next IGC, which will have to be brief and decisive, should meet within the last semester of 2003.

Further, the IEM believes that it is necessary to add the following crucial points to the 4 items defined in Nice. These are as follows:

- the strengthening of the Economic and Monetary Union
- institutional consequences resulting from the progresses in defence matters
- budgetary procedures, including own resources of the Union

The debate on the future of the EU will have to be held in parallel to the ratification of the Treaty of Nice by the National Parliaments. As the deadline for 2004 is of crucial importance, no time should be wasted.

iai ISTITUTO AFFARI
INTERNAZIONALI - ROMA

no. inv. 21547

27 MAR 2001

BIBLIOTECA