

# **Romanian Journal of European Affairs**

**Vol. 5 No. 4  
December 2005**

**EUROPEAN INSTITUTE OF ROMANIA**

**Romanian  
Journal  
of  
European  
Affairs**

Vol. 5, No. 4, December 2005

EUROPEAN INSTITUTE OF ROMANIA

Director  
Nicolae Idu

Editor-in-Chief  
Oana Mocanu

Associate Editors  
Ioana Mure an  
Irina Râmniceanu  
Gilda Truic

#### Editorial Board

*Farhad Analoui* - Professor in International Development and Human Resource Management, the Center for International Development, University of Bradford, UK

*Daniel D ianu* - Professor, Academy of Economic Studies, Bucharest, former Minister of Finance

*Eugen Dijm rescu* - Vice Governor of the National Bank of Romania

*Nicolae Idu* - Director General of the European Institute of Romania

*Andras Inotai* - Professor, Director of the Institute for World Economics, Budapest

*Mugur Is rescu* - Governor of the National Bank of Romania

*Alan Mayhew* - Jean Monnet Professor, Sussex European Institute

*Costea Munteanu* - Professor, Academy of Economic Studies, Bucharest

*Jacques Pelkmans* - Jan Tinbergen Chair, Director of the Department of European Economic Studies, College of Europe - Bruges

*Andrei Ple u* - Rector of New Europe College, Bucharest, former Minister of Foreign Affairs, former Minister of Culture

*Cristian Popa* - Vice Governor of the National Bank of Romania

*Tudorel Postolache* - Member of the Romanian Academy, Ambassador of Romania to the Grand Duchy of Luxembourg

*Helen Wallace* - Professor, Director of the Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute, Florence

## CONTENTS

INSTITUTIONS EUROPEENNES, CARTELS DE PARTIS NATIONAUX ET DEVELOPPEMENT DES PARTIS EUROPEENS : QUE REVELENT LES DEBATS SUR LES REGLEMENTS 2001 ET 2003 ? Erol Kulahci	5
DOES THE EU HAVE A FUTURE? Sir William Nicoll	29
SCIENCE: A RACE WITHOUT A FINISH. THE POSITION OF EUROPE Peter Nijkamp	35
QUEL ACCES AU JUGE POUR PROTEGER LES DROITS FONDAMENTAUX DANS L'UNION EUROPEENNE? Ioana R. duca	49
NEGOTIATIONS ON ACCESSION AND IMPLEMENTATION OF THE EU COMMON AGRICULTURAL POLICY: THE SLOVAK EXPERIENCE Marieta Okenková	71



## INSTITUTIONS EUROPEENNES, CARTELS DE PARTIS NATIONAUX ET DEVELOPPEMENT DES PARTIS EUROPEENS : QUE REVELENT LES DEBATS SUR LES REGLEMENTS 2001 ET 2003 ?

EROL KULAHCI<sup>1</sup>

*Abstract. La pertinence des partis supranationaux dans la vie politique européenne constitue un souci grandissant auprès des praticiens et des chercheurs. La place qui leurs y est attribuée constitue un aspect important de ce problème. Sur base des acquis de la littérature, le présent article propose de procéder à une analyse institutionnelle des règlements 2001 et 2003 en se concentrant sur le débat touchant au statut, au financement et aux fonctions des partis européens. Nous montrerons que les institutions européennes ont permis des avancées considérables aux niveaux du statut et du financement alors qu'elles ont empêché les progrès en termes de fonctions, par exemple, de représentation électorale. Enfin, notre analyse nous permet d'évaluer les attitudes des divers acteurs institutionnels européens, de nuancer et de raffiner la thèse du « cartel des partis nationaux » ainsi que de confirmer la prégnance du problème de déficit de représentation partisane au sein de l'Union européenne.*

### INTRODUCTION: PERTINENCE DE LA QUESTION

Les fédérations démocrate-chrétienne, libérale et socialiste apparaissent sur la scène européenne dès le début de l'intégration européenne. Plus tard, les verts et les régionalistes font leur entrée dans l'espace politique européen (Delwit, Kulahci & van De Walle 2001).

Lors de la signature du traité de Nice, on compte cinq fédérations européennes de partis<sup>3</sup> (FEP): le Parti européen des libéraux, démocrates et réformateurs (ELDR), la Fédération européenne des partis verts (FEPV), le Parti démocratique des peuples d'Europe - Alliance libre européenne (PDPE-

ALE), le Parti populaire européen (PPE) et le Parti socialiste européen (PSE).

*Dans quelle mesure les institutions européennes ont renforcé/limité le statut, le financement et la fonction de représentation électorale des FEP ? Ont-elles eu un impact sur la construction des dimensions structurelles de la vie politique dans l'UE ? Trois raisons nous amènent à nous intéresser à cette question.*

En premier lieu, nous partageons les craintes de Stefano Bartolini. Il est "pour le moins sceptique - voire, dans certains cas effrayé - par les discussions sur la démocratisation institutionnelle qui ne tiennent pas compte des dimensions

<sup>1</sup> Erol Kulahci est docteur en Sciences politiques (Centre d'étude de la vie politique, Institut d'études européennes, Université libre de Bruxelles). Il est l'actuel président du Young ECPR Network on Europeanisation et membre du comité de coordination du ECPR Graduate Network.

<sup>2</sup> Cet article est le fruit d'une communication initialement présentée lors du 2ème congrès triennal de l'association belge francophone de sciences politiques, *Que reste-t-il de l'Etat ? Erosion ou renaissance, et en particulier lors de l'atelier sur La cartélisation des partis*, présidé par Pascal Delwit et Benoît Rihoux, Bruxelles, 15 mars 2002. Il s'agit ici d'une version substantiellement retravaillée pour le *Romanian Journal of European Affairs* (RJE). A cet égard, mes remerciements vont à Ana Maria Dobre, Stefano Bartolini, Pascal Delwit et le comité éditorial de la RJE.

<sup>3</sup> Nous emploierons indifféremment les notions d'Europartis, de partis européens et de fédérations européennes de partis.

*structurelles de la vie politique*" (Bartolini, 2001, 17-18 ; Bartolini 2004). Concernant les partis européens, on est à même de se demander si l'UE essaye de promouvoir et de créer une vie politique européenne où les FEP joueraient un rôle important?

Si nous nous penchons sur les rares analyses concernant la formation des FEP, nous observons deuxièmement que le rapport entre les institutions européennes et les partis européens est un « parent pauvre » de la littérature.

En s'inspirant de Duverger, Simon Hix examine l'émergence des fonctions partisanes exécutives et législatives dans un cadre européen (1996, 321-323). Hix soutient que les FEP font face à deux contraintes: le cadre institutionnel et la prééminence des systèmes de partis nationaux. Pour Ladrech, il en résulte que les FEP ne peuvent assumer les mêmes fonctions que les partis nationaux (Ladrech, 1998, 80-81). Toutefois, deux facteurs peuvent jouer en faveur des FEP : la dynamique propre des FEP et l'émergence d'un système de partis européens (Hix, 1996, 321-323).

Pour Christopher Lord, le problème central touche à l'accès des groupes politiques au Parlement européen et des FEP à l'arène électorale européenne. Cinq ensembles d'hypothèses seraient à la source de ce problème. Deux d'entre elles se situent au niveau européen et ont un lien direct avec les institutions européennes. D'un côté, l'accès des FEP aux ressources constitue un problème. Si les partis nationaux disposent de moyens conséquents, les FEP n'en disposent pas, par exemple, en termes de financement public européen. De l'autre, les partis nationaux *"ont tout à la fois les moyens et les raisons d'agir sur la concurrence électorale comme*

*un cartel"* (Lord, 2001, 53). Ceci s'expliquerait par trois facteurs. En premier lieu, *"le processus de formation du traité (...) est contrôlé par les chefs des gouvernements qui sont, dans la plupart des cas, des dirigeants de partis nationaux"*. Deuxièmement, *"il n'est possible d'influencer et de rejoindre les europartis que de manière indirecte, par l'appartenance à un parti national"*. En troisième lieu, *"les pouvoirs que les partis nationaux conservent sur les personnes qui choisissent de faire carrière au sein des fédérations ou des groupes du Parlement européen peuvent être utilisés pour limiter leur volonté d'expérimenter l'europanisation de leur campagne électorale"* (Lord, 2001, 53-54).

Enfin, le constat sur la situation des FEP était et reste encore, dans une certaine mesure, affligeant. *"Contrairement aux groupes parlementaires qui agissent dans le cadre juridique fixé par le Règlement intérieur du Parlement européen, écrit Christelle Dorget, les partis ne reposent juridiquement sur aucune règle de droit. Ils existent parce qu'ils se qualifient comme tels et se sont donnés des statuts. Ce constat ne saurait suffire à leur garantir des droits tant dans les Etats membres qu'au niveau de l'Union et à leur octroyer des subsides communautaires. Les deux ordres juridiques ne leur reconnaissant aucun effet juridique, ils ne disposent donc pas de la personnalité juridique"*. Pour les FEP, les implications pratiques étaient les suivantes: elles se voyaient dans l'impossibilité d'employer directement du personnel, de recevoir des fonds et d'agir en leur propre nom, etc. (Dorget, 2001, 67-68).

Nous avons organisé notre article en cinq parties pour répondre à notre question

de recherche. En premier lieu, nous examinerons brièvement la situation des partis nationaux en termes de statut, de financement et de fonctions de manière à en trier les implications pour la constitution de partis européens. En second lieu, nous étudierons l'agenda des années '90 des institutions de l'UE sur les partis européens. Troisièmement, nous analyserons la proposition 2001 de règlement sur les partis européens et l'adoption du règlement 2003. Quatrièmement, nous présenterons une simulation portant sur les conséquences de la proposition de règlement de la Commission européenne sur le "*financement minimum total*" des FEP. En guise de conclusion, nous tirerons les implications de notre étude de cas par rapport aux analyses de Hix, de Lord, de Ladrech et de Bartolini.

## BREF RELEVÉ DE LA SITUATION DES PARTIS NATIONAUX

Un bref relevé de la situation variée des partis nationaux en termes de statut, de financement et de fonctions nous permet d'en induire les implications potentielles pour le débat au niveau européen.

Premièrement, il y a la problématique du statut. A cet égard, il existe différentes expériences nationales. "Sur ce point, note Christelle Dorget, les droits nationaux - en particulier français et allemand - révèlent des approches diamétralement opposées. Autrement dit, la

charte de chaque europarti devra-t-elle contenir, à l'instar du droit allemand, un certain nombre de dispositions obligatoires telles que les droits et obligations des membres, la structure des partis ou encore la composition ou les attributions du Comité directeur ? Au contraire, à l'image du droit français, le règlement devra-t-il laisser aux partis européens une totale liberté d'organisation et de fonctionnement interne?" (2001,84-85). L'incidence de ces différences sera importante au moment du débat européen sur le statut des FEP.

Deuxièmement, le financement des partis politiques constitue une question saillante au niveau national. Les sources de financement dans les démocraties européennes sont publiques et privées (Nassmacher, 2003, 22). De plus, les types de sources sont variés: subsides publics, contributions privées, donations, cotisations des membres ... Certaines sont même interdites dans plusieurs pays. Par exemple, les partis et les candidats français ne peuvent recevoir des dons provenant du secteur public ou émanant des entreprises publiques depuis 1995 (Nassmacher, 2003, 27). A leur niveau, les FEP avaient des problèmes financiers importants (Pridham et Pridham, 1981, 34). Elles dépendaient, en réalité, de leurs partis membres et de leurs groupes politiques au Parlement européen (Bardi 1994, 363). Les données que nous avons récoltées complètent l'analyse de Bardi puisque certaines FEP bénéficient également de dons et de ressources propres. Les chiffres en € pour les exercices budgétaires 2000-2001-2002 en attestent.



<b>PARTIS EUROPEENS</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>
<b>FEPV</b>			
Groupe	65 905, 00	258 315, 00	261 315, 00
Partis membres	126 312, 50	146 100, 00	146 900, 00
<b>Total</b>	<b>192 217, 50</b>	<b>404 415, 00</b>	<b>408 215, 00</b>
<b>ELDR</b>			
Groupe	125 000, 00	125 000, 00	142 500, 00
Partis membres	215 260, 00	250 200, 00	308 000, 00
Ressources propres	1 940, 00	/	/
<b>Total</b>	<b>342 200, 00</b>	<b>375 200, 00</b>	<b>450 500, 00</b>
<b>PDPE/ALE</b>			
Groupe	40 000, 00	30 000, 00	30 000, 00
Partis membres	4 000, 00	/	/
<b>Total</b>	<b>44 000, 00</b>	<b>30 000, 00</b>	<b>30 000, 00</b>
<b>PPE</b>			
Groupe	506 452, 63	577 644, 57	683 764, 59
Partis membres	1 259 519, 10	1 162 973, 81	1 271 654, 61
Dons	247, 89	247, 89	/
Membres individuels	2 478, 94	2 478, 94	2 478, 94
Congrès	4 957, 87	4 957, 87	4 957, 87
<b>Total</b>	<b>1 765 971, 73</b>	<b>1 740 618, 38</b>	<b>1 955 419, 20</b>
<b>PSE</b>			
Groupe	214 000, 00	217 000, 00	217 000, 00
Partis membres	248 000, 00	260 000, 00	386 000, 00
Ressources propres	/	/	5 000, 00
<b>Total</b>	<b>472 000, 00</b>	<b>477 000, 00</b>	<b>608 000, 00</b>

Troisièmement, les partis politiques nationaux assument une série de fonctions dans leurs systèmes politiques respectifs : la structuration du vote (Epstein, 1976), les programmes de partis (Schwartzenberg 1998), la médiation entre la société civile et l'Etat (Seiler, 1993), l'encadrement de l'opinion (Debbasch et Pontier, 1995), la socialisation politique et l'agrégation des intérêts (Almond et Powell, 1966), l'expression des demandes et la représentation (Lipset et Rokkan, 1967), le rôle de l'opposition et du gouvernement (Duverger, 1964), la fonction constituante (Lowi, 1975), l'intégration de la société (Merkel, 1970) et la légitimation (Offerlé, 2002). Les partis nationaux tentent de

préservier ces rôles variés. Au niveau européen, les FEP ne remplissent pas les fonctions traditionnelles dévolues aux partis nationaux (Bartolini 1999). Sous le contrôle des partis nationaux, elles essayent d'assumer des rôles dans le domaine suivant: la préparation des programmes électoraux ainsi que des élections européennes (Pridham, 1981), la coopération pan-européenne (Delwit et De Waele, 1998), la coopération politique en vue de formuler, mettre en œuvre et légitimer les politiques (Seiler, 1984; Hanley, 1994; Newman, 1996; Hix et Lord, 1997; Bell et Lord, 1998; Ladrech, 1998; Gaffney, 1999; Kulahci 2003 & 2005).

## DE MAASTRICHT A NICE : L'AGENDA EUROPEEN DES ANNEES '90

Au début de l'intégration européenne, l'intérêt des institutions européennes vis-à-vis des partis européens était très faible. Le changement se situe dans les années '90.

D'abord, le Traité de Maastricht engrangea les premiers progrès. Son article 138A disposa que: "*Les partis politiques au niveau européen sont importants en tant que facteur d'intégration au sein de l'Union. Ils contribuent à la formation d'une conscience européenne et à l'expression de la volonté politique des citoyens de l'Union*" (La documentation, française, 1998, 158). La Conférence Intergouvernementale (CIG) est l'arène où s'adoptent formellement les décisions. Les FEP y jouèrent un rôle informel important de formulation de la décision. Les trois secrétaires généraux des partis européens, tous trois de nationalité allemande-Christian Ehlers (libéral), Thomas Jansen (démocrate-chrétien), et Axel Hanisch (social-démocrate)-, s'inspirèrent de la Loi fondamentale allemande pour contribuer à la formulation de l'article du traité de Maastricht sur les partis européens (Dorget, 1999, 14).

L'adoption de "*l'article 138A marque un succès pour les dirigeants de ces partis européens mais certainement pas un aboutissement*" (Dorget, 1999). Les leaders des FEP soulevèrent le problème sensible de la réglementation d'un "*statut juridique encadrant la création et l'action des partis politiques européens et un autre concernant leur financement, qui serait un financement public, c'est-à-dire sur fonds communautaires*". Alors, la « proposition en

a été faite à la CIG de 1997 par le gouvernement grec appuyé par les gouvernements autrichien et italien mais sans succès cette fois". La proposition n'a pas abouti car le Parlement européen fut divisé, la majorité des Etats membres ne soutinrent pas la proposition et les partis politiques nationaux restèrent très réticents (Dorget, 1999). Seule la numérotation change puisque l'article 138A devient l'article 191 du traité d'Amsterdam (La documentation française, 1998, 158).

L'évolution du dossier n'en resta pas là. La CIG de Nice permit de compléter sensiblement l'article 191 : "*Le Conseil, statuant, conformément à la procédure visée à l'article 251, fixe le statut des partis politiques au niveau européen et notamment les règles relatives à leur financement*" (Traité de Nice, 2000, 44). Une série de facteurs contribuent à expliquer cet essor. D'abord, la proposition de la Commission européenne sur les FEP fut retenue sans grande difficulté à la CIG (Commission européenne, 2000). Ensuite, l'arrêt de la Cour des Comptes souligna que le financement des partis européens par les groupes politiques ne peut plus durer à moyen terme (Cour des Comptes, 2000). Enfin, la demande de modification est également dépendante de l'activité intense des FEP. Les partis européens entretiennent des contacts informels avec les groupes politiques qui résultent en une position favorable du Parlement européen (Tsassos, 1996; Leinen et Dimitrakopoulos, 2000). Les leaders et secrétaires généraux des partis européens sensibilisèrent la Commission européenne (les présidents et secrétaires généraux des FEP, 2000; les représentants des 5 FEP, 2000). Les FEP mirent à l'agenda le statut et le financement des partis européens lors des réunions des leaders qui

se tiennent avant le Conseil européen. C'est le cas, par exemple, du PSE<sup>4</sup>.

## ANALYSE DES REGLEMENTS 2001 & 2003

*In fine*, la décision intergouvernementale est favorable aux partis européens. Toutefois, la substance de cette décision est déterminée par le règlement à adopter. Nous présenterons notre cadre conceptuel en vue d'examiner le règlement des « partis politiques au niveau européen ».

### CADRE D'ANALYSE

Il nous faut expliciter les variables indépendante et dépendante (Ben Rosamond, 2000; Hellen Wallace, 2000). Notre variable indépendante comprend l'ensemble des positions des institutions européennes tandis que la décision sur le règlement constitue la variable dépendante. Par ailleurs, le mode de décision constituera la variable intervenante.

(a) *Les institutions européennes comme variable indépendante.* Nous explorerons les positions des institutions européennes. D'un côté, nous (1) décrirons leurs positions sur les thèmes suivants : le statut, le financement et les fonctions des FEP. De l'autre, nous essayerons (2) d'expliquer leurs positionnements en prenant en considération (2a) leurs influences réciproques (2b) l'impact de l'idéologie et (2c) enfin l'influence des modèles nationaux. Dans notre étude de cas, les institutions européennes pertinentes sont:

- le secrétariat général de la Commission européenne,

- les secrétaires généraux des groupes politiques, la commission des affaires constitutionnelles ainsi que la rapporteuse du dossier, Ursula Schleicher (Parlement européen) et

- les présidences successives du Conseil et les Etats membres

(b) *La décision finale sur le règlement comme variable dépendante.* Nous distinguons deux résultats : le désaccord sur la proposition de règlement 2001 et l'adoption du règlement 2003.

(c) *Le mode de prise de décision comme variable intervenante.* Nous séparerons également deux modes de décision. La proposition 2001 a reçu l'avis du Parlement européen et fut débattue au Conseil des ministres à l'unanimité des voix. La proposition 2003 est soumise à la procédure de co-décision et au vote à la majorité qualifiée du Conseil des ministres.

Pour réaliser cette analyse, nous avons essentiellement récolté des documents internes propres aux institutions européennes ainsi que des documents publics. De plus, nous avons croisé les informations qui en résultent avec des interviews d'élites.

### LES REGLEMENTS 2001 & 2003 : ANALYSE DU STATUT, DU FINANCEMENT ET DE LA FONCTION DE REPRESENTATION ELECTOARALE DES FEP

La proposition de la Commission européenne

Le 15 février 2000, les secrétaires généraux des groupes politiques au Parlement européen déclarèrent

<sup>4</sup> Entretien avec Ton Beumer- secrétaire général du PSE, Bruxelles, le 07 mars 2002.

conjointement qu'un règlement est nécessaire pour compléter l'article du traité en vue de « *renforcer la base démocratique de l'Union tout en veillant à garantir la transparence* » (2000, 1). Il s'agit de définir un parti européen, de réguler son organisation et sa mission, son financement et sa reconnaissance. Dans leurs propres intérêts, ces secrétaires généraux suggèrent que les « *groupes politiques du parlement européen (pourraient) être à la base de la constitution d'un parti politique européen* ».

La Commission européenne s'inspira dans une certaine mesure de leurs propositions<sup>5</sup>. Des points de similitude entre sa proposition (Commission européenne, 2001) et leur texte existent. Pour ce qui touche au statut, nous remarquons trois influences :

- les FEP « *doivent avoir constitué et/ou ont pour objectif de constituer ou rejoindre un groupe politique au parlement européen* », ce qui constitue un élément de dépendance des partis européens vis-à-vis du groupe politique,

- « *un comité indépendant fixera les règles de reconnaissance de partis politiques européens* », et

- les FEP doivent respecter, "*dans leurs programme et activité, les principes constitutionnels fondamentaux du traité sur l'Union européenne de démocratie, du respect des Droits de l'Homme et de l'autorité de la Loi* ».

En ce qui concerne les modalités de financement, la Commission européenne insista sur l'idée selon laquelle le « montant global d'affectation sera distribué parmi les partis politiques enregistrés au niveau européen selon les résultats obtenus aux dernières élections européennes ».

Par contre, il existe également un domaine important où la Commission n'a pas pris en considération la suggestion des secrétaires généraux des groupes politiques au Parlement européen selon laquelle les groupes politiques européens soient à la base de la constitution d'un parti européen.

Ayant formulé sa proposition, la Commission européenne décida de suivre la procédure de l'article 308 pour un règlement sur les FEP. L'article 308 dispose que « *Si une action de la Communauté apparaît nécessaire pour réaliser, dans le fonctionnement du marché commun, l'un des objets de la Communauté, sans que le présent traité ait prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du parlement européen, prend les dispositions appropriées* ». Suivant cette base juridique, la Commission européenne soumet sa proposition au Parlement européen pour avis (Commission européenne, 2001b).

La réponse du Parlement européen

La présidente du Parlement européen - Nicole Fontaine - référa cette proposition à la commission des affaires constitutionnelles et la députée bavaroise - Ursula Schleicher - (PPE-DE, CSU) fut le rapporteur. Cette commission adopta le rapport Schleicher : 20 députés européens y sont favorables, 4 sont contre et 5 députés s'abstiennent. Ensuite, le Parlement européen vota largement en faveur du rapport. Le président de la commission des affaires constitutionnelles - Giorgio Napolitano - s'exprime en ces termes :

*Dans le Parlement européen, les députés européens ont voté avec une très*

<sup>5</sup> Interview d'Ulla Von Huinirbean Assistante parlementaire d'Ursula Schleicher, Bruxelles, le 27 février 2002.

*large majorité pour un avis qui consistait non seulement à gagner sur la souveraineté des partis membres mais également à ouvrir la voie à des acteurs politiques au niveau européen. A cet égard, le Parlement européen s'est attaché à fournir des incitants financiers et définir des critères transnationaux<sup>6</sup>.*

Cette vision quasi-consensuelle ne doit pas cacher les clivages importants entre les députés européens. Nous analyserons les principaux problèmes liés au statut, financement et aux fonctions des FEP lors des débats au sein de la commission parlementaire (Secrétariat général de la Commission européenne, 2001a et 2001b).

a- Les conflits au sein de la commission des affaires constitutionnelles

#### *a.1. Le statut*

Concernant le statut des FEP, les députés européens soulevèrent quatre ensembles de questions. La première se pose en termes *idéologiques* et elle se décline en trois volets.

D'abord, *faut-il permettre l'existence d'un parti anti-européen ?* Deux positions sont en présence. Il y a ceux qui sont contre. Par exemple, le représentant de la gauche unie espagnole Alonso José Puerta (groupe Gauche unitaire européenne- Gauche verte nordique, GUE-GVN) considéra que le parti européen doit être en faveur de l'UE. En revanche, d'autres députés européens soutinrent l'idée des FEP euro sceptiques. Ce fut le cas du socialiste grec Dimitris Tsatsos, du danois Jens-Peter ('*June Movement*') et du social-démocrate allemand Jo Leinen. Remarquons au passage que ce sont des députés européens issus de

partis nationaux connus pour leur « faible » soutien à la construction européenne.

Ensuite, *faut-il permettre l'existence d'un parti européen xénophobe ?* Deux positions sont en présence. Le conservateur britannique Christopher Beazley (Parti populaire européen et démocrates européens, PPE-DE) s'opposa aux critères de la Commission européenne car ils risquent d'exclure certains partis et, donc, de les rendre plus attrayants, comme les partis xénophobes. De son côté, le représentant de la Commission européenne, John Fitzmaurice (membre du British Labour Party), considéra que les standards sont légers et minimaux : le parti européen doit respecter les principes démocratiques. Par contre, le libéral britannique Andrew Duff (ELDR) s'opposa à cette référence car, justifie-t-il, le Parlement européen peut très bien jouer ce rôle de « garde-fou ».

Enfin, *faut-il que les partis européens respectent la référence à la charte des droits fondamentaux ?* Le rapporteur U. Schleicher demanda que référence soit faite à la charte des droits fondamentaux. La Commission européenne informa que cette option est également envisageable.

En second lieu, *comment régler la question de la contestation du règlement ?* Deux options sont en présence. D'un côté, J. Leinen spécifia que seul le bureau du Parlement européen est compétent. Il fut rejoint par U.Schleicher. De l'autre, il y a ceux qui supportèrent, comme le travailliste britannique Richard Corbett (PSE), l'idée d'un comité d'homme sage venant de chacune des institutions politiques.

En troisième lieu, *de combien d'Etats doivent provenir les partis nationaux composant une FEP ?* Certaines délégations considérèrent que le seuil de cinq Etats

<sup>6</sup>Entretien avec Giorgio Napolitano, Institut d'études européennes de l'Université libre de Bruxelles, 27 février 2002.

membres est élevé. Il s'agit du représentant du parti populaire autrichien Reinhard Rack (PPE-DE) et de D. Tsatsos. Pour ce dernier, il fut possible d'envisager un seuil de 3 Etats membres. Par contre, d'autres députés trouvèrent que le seuil est faible : J.Leinen, R.Corbett et A.Duff proposèrent le seuil d'un tiers des Etats membres. Pour le rapporteur U.Schleicher, ce seuil fut important dans la perspective de l'élargissement.

En quatrième lieu, faut-il accorder une "*personnalité légale*" aux FEP ? Le rapporteur U.Schleicher et J.Leinen demandèrent à la Commission européenne d'accorder la personnalité légale aux FEP.

#### *a.2. Le financement*

Sur le plan du financement des FEP, nous observons que des députés européens s'y opposent tandis que d'autres le soutiennent. D'un côté, le représentant de l'extrême droite autrichienne Gerhard Hager (groupe des Non-Inscrits, NI) fut absolument contre la proposition de la Commission européenne. Il fut soutenu par le représentant de la droite conservatrice française George Berthu (NI). Ce dernier fut en désaccord avec les critères techniques pour accéder au financement. Il souligna son scepticisme sur la compatibilité entre la proposition de règlement et les législations nationales.

De l'autre, les députés européens soutenant le financement débattirent de deux problèmes. Premièrement, il y a la question des paramètres de financement proposés par la Commission européenne. A cet égard, deux délégations s'exprimèrent sur deux problèmes différents :

- le rapporteur U.Schleicher proposa de faire passer le « *financement forfaitaire de base* » de 15% à 25%, et

- le représentant du parti populaire

portugais José Ribeiro E Castro (groupe Union pour l'Europe des Nations, UEN) préféra réduire de 25% à 15% le « *financement autonome* » des partis européens.

Deuxièmement, les dons privés constituèrent une question très épineuse. Indépendamment de ceux qui s'y opposent, il faut constater que les partisans des dons privés suggérèrent successivement les nuances suivantes :

- la représentante du parti populaire suédois Cecilia Malmström (ELDR) recommanda des règles claires et la distribution de responsabilités lors de l'utilisation des fonds,

- J.Leinen, soutenu par U.Schleicher, demanda de déclarer les dons privés. De plus, il suggéra d'assortir la proposition de règles de transparences et de sanctions,

- la Commission européenne souhaita non seulement inclure des règles strictes visant à déclarer et à publier toute source de financement, mais établir aussi un système d'« audit », et

- le vert français Gérard Onesta (groupe des Verts/ALE) s'opposa aux dons des entreprises privées.

#### *a.3. Les fonctions*

Au niveau des fonctions à remplir par les FEP, le point de discordance concerne les campagnes électorales. Des députés ont réclamé un rôle prononcé des FEP. G.Onesta suggéra que les FEP s'occupent des listes des élections européennes pour que les citoyens perçoivent leurs activités. Le libéral britannique A.Duff recommanda que les partis européens gèrent les dépenses des campagnes électorales.

Cependant, deux autres délégations s'y opposèrent. Ainsi, John Fitzmaurice (Commission européenne) justifia sa

position par l'effet potentiel de confusion que de telles dispositions créeraient entre le rôle des partis nationaux et celui des partis politiques européens. Le rapporteur Schleicher le rejoignit en ajoutant que les campagnes électorales relèvent de la compétence des partis nationaux !

b- La prise en considération de l'avis du Parlement européen par la Commission européenne

*Dans quelle mesure la Commission européenne prend en considération l'avis du Parlement européen ?* Nous observons que la Commission a retenu les éléments suivants:

- la référence à la Charte des droits fondamentaux; et

- l'exigence de la transparence des fonds financiers extérieurs et la procédure de contrôle (Commission européenne, 2001c).

En revanche, la Commission européenne n'a pas pris en compte les suggestions suivantes du Parlement européen:

- le règlement des contestations par le bureau du Parlement européen, et

- les dispositions sur le financement (le seuil minimum de transnationalité à un tiers des Etats membres et la position favorable aux dons privés).

Il est vrai que le Parlement européen n'a qu'un pouvoir d'avis dans le cadre de la procédure initiée sur base de l'art.308. A présent, nous analyserons plus en détail la proposition de la Commission européenne.

La reformulation de la proposition par la Commission européenne

La Commission européenne modifie légèrement sa proposition avant de la soumettre au Conseil des ministres.

#### a. Le statut

Pour la Commission européenne, tout « parti européen » peut déposer un statut auprès du Parlement européen. Le parti européen doit définir les responsables de la gestion financière et politique. Pour pouvoir déposer un statut, le parti européen doit remplir les trois conditions suivantes :

- il doit être établi dans l'UE,

- il doit, soit, avoir constitué un groupe politique au Parlement européen, soit, avoir l'intention d'en constituer un ou de s'impliquer dans un groupe, et

- il doit respecter les principes fondamentaux comme la démocratie, les droits fondamentaux et l'Etat de droit.

En cas de contestations, le Parlement européen tient compte de l'avis du « comité indépendant des personnes éminentes ». La Commission européenne, le Conseil des ministres et le Parlement européen nomment les membres de ce comité tous les 5 ans.

#### b. Le financement

Pour ce qui touche au financement, la Commission européenne propose trois règles. D'abord, le parti européen doit remplir les conditions suivantes pour prétendre au financement européen. Il doit non seulement déposer son statut, mais il doit, en termes électoraux,

- soit, « avoir des élus, du parti ou de ses composantes nationales, au Parlement européen ou aux Parlements nationaux ou aux Parlements régionaux au moins dans cinq des Etats membres »,

- soit, « avoir réuni, dans au moins cinq des Etats membres, au moins cinq pour cent des votes aux dernières élections européennes ».

Ensuite, la Commission européenne propose de distinguer deux sources de

financement : le financement européen et le financement autonome. D'un côté, la proposition de répartition du financement « européen » des FEP est la suivante : « a) 15 % du montant annuel sont répartis en parties égales parmi les partis qui remplissent les conditions et qui font une demande dûment justifiée ; b) 85 % sont répartis entre les partis européens qui ont des élus au Parlement européen, proportionnellement au nombre d'élus ». De plus, la Commission européenne propose de compléter ce financement par un volet plutôt national : « Les financements à charge du budget général des Communautés européennes, y compris ceux prévus par le présent règlement, ne peuvent être alloués à un parti politique européen que si celui-ci peut prouver qu'il reçoit au moins 25 % de son budget d'une source autre que le budget général des Communautés européennes ». Cette disposition accroît l'interdépendance entre partis nationaux et partis européens.

Enfin, un audit externe et indépendant exerce le contrôle financier. Le Parlement européen et la Cour des comptes reçoivent la certification annuelle par l'audit. La Cour des comptes reçoit les documents nécessaires dans l'exercice de ce contrôle.

#### c. L'objet du financement

Enfin, la Commission européenne propose que le « financement européen » couvre les dépenses suivantes :

- les frais administratifs,
- les frais liés au support technique,
- les réunions,
- les études,
- l'information et
- les publications à propos des objectifs visés dans les statuts.

Par contre, la Commission européenne n'a pas pris en considération les propositions des députés Onesta (Verts) et Duff (libéral) en faveur du renforcement du rôle électoral des FEP.

La négociation de la proposition au sein du Conseil des ministres

#### a- Le blocage suédois

La Commission européenne soumet sa proposition à la présidence suédoise du Conseil des ministres. Des échanges eurent lieu avec les différentes délégations nationales. Au terme de l'exercice suédois, les problèmes suivants demeurent (Conseil de l'Union européenne, 2001a) :

- les critères liés à la définition et au financement des partis politiques européens,
- le contrôle de conformité avec les critères,
- la personnalité légale des partis politiques européens, et
- les dons.

Aucune avancée significative n'a été réalisée pendant la présidence suédoise. Les sujets épineux ne furent pas traités. De l'avis d'un observateur, la présidence suédoise s'abstint intentionnellement de faire progresser le dossier « parti européen », car elle ne veut pas d'un renforcement des partis européens qui contribuerait à une avancée supplémentaire vers une Europe fédérale<sup>7</sup>.

#### b- L'agenda de la présidence belge

En contraste avec l'approche suédoise, la présidence belge tenta de trouver des compromis aux questions problématiques (Conseil de l'Union

<sup>7</sup> Interview de Didier Seeuws, Représentation permanente belge auprès de l'UE, Bruxelles, le 25 février 2002.



européenne, 2001b). D'une part, elle mit à l'ordre du jour les thèmes problématiques soulevés précédemment par le Parlement européen et la Commission européenne en termes de statut (le comité des personnalités indépendantes, l'accès aux statut de "parti européen" et la personnalité légale) et de financement : la Belgique propose de retenir la répartition du financement européen proposée par la Commission européenne.

D'autre part, la Belgique introduit de nouveaux thèmes. D'abord, elle proposa la définition suivante du "parti européen": il s'agit d' « *un parti politique ou alliance de partis politiques ayant un statut enregistré auprès du Parlement européen conformément aux conditions et procédures prévues par le présent règlement* ». Ensuite, elle recommanda que les partis européens soient composés de partis nationaux provenant au moins d'un quart des Etats membres. De plus, la Belgique s'opposa aux dons anonymes dépassant 100 €, aux dons des groupes politiques du Parlement européen et aux dons en provenance de personnes morales à l'exception des partis politiques. Toutefois, le rôle de représentation électorale des partis européens ne constitue pas un point à l'ordre du jour de la présidence belge.

### c- La présidence belge et les thèmes problématiques

En réalité, trois thèmes animèrent les débats au sein du Conseil: le respect du principe démocratique, le seuil minimum de transnationalité et la question des dons (Conseil de l'Union européenne, 2001 b et c).

#### *c.1. Le principe démocratique*

Le premier problème concernait le principe démocratique et le système de

vérification. La Belgique proposa un mécanisme pour ne pas attribuer l'appellation de "parti européen" pour non respect du principe démocratique. Trois types de positions émergèrent par rapport à la proposition belge.

D'un côté, des délégations nationales s'y opposèrent. L'Autriche et l'Italie ne voulaient pas entendre parler de mécanismes de contrôle de conformité des FEP aux principes démocratiques (Conseil de l'Union européenne, 2001d). Cette posture s'explique par l'influence des partis d'extrême droite au pouvoir comme le FPÖ autrichien et le parti d'Umberto Bossi (ligue du nord).

De l'autre, des représentants nationaux étaient en faveur du système de vérification. La Belgique, l'Allemagne, l'Espagne, la France, la Grèce, la Finlande, l'Irlande, le Luxembourg, les Pays-Bas et le Portugal souhaitèrent maintenir le respect des principes démocratiques (secrétariat général du Conseil de l'Union européenne, 2001).

Enfin, il faut observer que deux autres pays ne se prononcèrent pas : le Royaume-Uni et la Suède, deux Etats opposés aux tendances fédéralistes de l'intégration européenne

#### *c.2. Le seuil minimum de transnationalité*

*De combien d'Etats membres doivent provenir les partis membres composant les partis européens ?* Les délégations ayant répondu à cette question désirèrent un abaissement du seuil à un, deux ou trois Etats membres.

Ainsi, le Danemark prescrit un seuil de deux Etats membres tandis que l'Autriche commanda de courber ce seuil à un Etat membre. Sous cet angle, la proposition

autrichienne pourrait signifier, si elle était retenue, que le FPÖ puisse se constituer en un parti européen! Pendant le déroulement de la présidence belge, la position de l'Autriche évolua. Elle fut prête à abaisser ce seuil à deux Etats membres, voir même à accepter le seuil de trois Etats membres si la référence aux principes démocratiques est supprimée (Conseil de l'Union européenne, 2001d)!

En contraste, la grande majorité des Etats membres furent en faveur d'un seuil de trois Etats membres, et donc d'un seuil de représentativité beaucoup moindre que la proposition de la Commission européenne (Secrétariat général du Conseil de l'Union européenne, 2001b). Dès lors, la présidence belge proposa de passer à un seuil de trois Etats membres.

En bref, le Conseil se prononça pour un seuil moins élevé que le Parlement européen et la Commission européenne. En d'autres termes, il proposa un "parti européen" à caractère transnational plus faible.

### *c.3. La question des dons*

La présidence belge ouvra le débat sur les dons : les plafonds, les dons non publiés et la différenciation entre les personnes morales et les personnes physiques. Les positions dichotomiques suivantes émergèrent entre les délégations nationales. D'abord, la Belgique envisagea un maximum de 100 € de dons anonymes alors que la Finlande fut prête à autoriser un maximum de 3000 €. Ensuite, la Belgique s'opposa à la différenciation entre personnes morales et personnes physiques tandis que le Portugal considéra que cette distinction est pertinente. Enfin, la Belgique et la France souhaitèrent une interdiction

totale des dons. Par contre, le Danemark, l'Allemagne, la Finlande, le Luxembourg et le Royaume-Uni demandèrent un système plus "ouvert". De plus, l'Allemagne exigea une possibilité de « sponsoring » privé, c'est-à-dire un financement des conférences et des actions publicitaires par des entreprises (Secrétariat général du Conseil de l'Union européenne, 2001c).

Par la suite, la présidence belge changea de tactique. Elle délaissa les questions de principe démocratique et de seuil minimum de transnationalité pour se concentrer sur la problématique des dons (Conseil de l'Union européenne, 2001e)<sup>8</sup>. Dans une certaine mesure, ce changement tactique sembla porter ses fruits (Conseil de l'Union européenne, 2001f). La réunion du Conseil des ministres du 7 décembre 2001 emmagasina des progrès significatifs car les compromis suivants sont réalisés :

- l'interdiction de dons "anonymes" pour être en conformité avec les règles de transparence,
- l'interdiction de dons en provenance des groupes politiques au Parlement européen pour répondre aux attentes de la Cour des comptes, et
- l'interdiction de dons en provenance d'entités juridiques où la participation de l'Etat dépasse les 50% du capital.

Malgré ces progrès, la problématique des dons en provenance de personnes morales demeura. La présidence belge préféra et suggéra les trois compromis suivants :

- l'interdiction des dons en provenance des personnes morales;
- le plafonnement des dons en provenance de personnes morales et

<sup>8</sup> Interview de Didier Seeuws, Représentation permanente belge auprès de l'UE, Bruxelles, le 25 février 2002.

- l'interdiction des dons en provenance de personnes morales combinée avec la possibilité pour le Conseil de fixer un plafond par une procédure de consultation et de VMQ.

Du point de vue belge, la problématique des dons était sous-tendue par les différences d'approche entre la France et l'Allemagne. La France recommanda l'interdiction totale de dons tandis que l'Allemagne s'opposa à la position française (Secrétariat général du Conseil de l'UE, 2001d). Les positions antinomiques de la France et de l'Allemagne s'expliquent à la lumière de leur propre expérience nationale. Les conditions et les expériences institutionnelles nationales sont à la source de cette contradiction<sup>9</sup>. Le couple franco-allemand était en désaccord. Quant aux autres représentants nationaux, ils furent prêts à accepter le principe d'une autorisation de dons en provenance de personnes physiques et morales en combinaison avec un plafonnement annuel/donateur.

Pour solutionner cet ensemble de problématiques, il faudra attendre l'adoption du règlement 2003 car le processus de décision sur cette question est modifié « *au Conseil avec le passage du vote à l'unanimité au vote à la majorité qualifiée et a attribué au Parlement européen un pouvoir de codécision* » (Commission européenne, 2003, 1). Il en résulte que :

- les blocages autrichiens, danois et italiens au Conseil des ministres ne tiennent plus sur la problématique des principes démocratiques,
- les résistances belge et française sont

désamorcées sur la question des dons, &

- la proposition initiale de la Belgique sur le seuil minimum de transnationalité est retenue (un quart des Etats membres).

SIMULATION DU FINANCEMENT EUROPEEN, DU FINANCEMENT AUTONOME ET DU FINANCEMENT MINIMUM TOTAL

*Quelles seraient les conséquences du règlement sur le financement des partis européens?* La Commission européenne avait proposé de distribuer 7000000€<sup>10</sup>. Elle calcule le financement minimum total (100%) en additionnant le financement européen (75%) et le financement autonome (au moins 25%), soit la formule suivante:

$$\text{Financement minimum total (100\%)} = \text{Financement européen (75\%)} + \text{Financement autonome (25\%)}$$

Si nous appliquons cette formule, les financements européen et autonome suivant en résulterait.

### 1. Le financement européen

La Commission européenne calcule le financement européen (100%) en additionnant le financement forfaitaire (15%) et le financement sur base des élus au PE (85%). Soit la formule suivante:

$$\text{Financement européen (100\%)} = \text{Financement forfaitaire (15\%)} + \text{Financement sur base des élus au PE (85\%)}$$

Si le financement européen était de 7 000 000 d'€, alors le *financement forfaitaire* s'élevant à 15% de cette somme

<sup>9</sup> Interview de Didier Seeuws, Représentation permanente belge auprès de l'UE, Bruxelles, le 25 février 2002 et le 7 mars 2002. Voyez également la section n° 2 de la présente contribution.

<sup>10</sup> Dans sa seconde proposition, la Commission européenne propose 8,4 millions d'euros. Voyez à cet égard la Commission européenne, La Commission propose des règles sur le statut et le financement des partis politiques, Bruxelles, le 19 février 2003, IP/03/260, 2p.

serait de 1 050 000 €. Cette somme serait partagée entre les 5 partis européens reconnus. Chacune aurait pu prétendre à 210 000 €.

Il resterait à partager le financement sur base des élus au PE, soit 5 950 000 €. Les partis européens pourraient être confrontés à un « léger » problème car il faudrait déterminer le nombre de ses élus européens tenant compte du fait qu'il n'y a pas une correspondance parfaite entre les partis membres d'un parti européen et ceux de son groupe. Il s'agit de (a) la fédération PPE et groupe PPE/DE ; (b) la fédération PDPE/ALE et le groupe Verts/ALE ; et (c) la fédération FEPV et le groupe Verts/ALE.

Partis européens	%	Députés	€uros
<b>FEPV</b>	7,34	35	436 730
<b>ELDR</b>	11,18	53	665 210
<b>PDPE/ALE</b>	2,32	11	198 040
<b>PPE</b>	41,35	196 <sup>11</sup>	2 460 325
<b>PSE</b>	37,76	179	2 246 720
<b>TOTAL</b>	100,00	474	5 950 000

Si nous additionnons le financement forfaitaire au financement sur base des élus au PE, le financement européen par partis européens auraient pu se distribuer de la manière suivante :

Partis européens	€uros
<b>FEPV</b>	646 730
<b>ELDR</b>	875 210
<b>PDPE/ALE</b>	408 040
<b>PPE</b>	2 670 325
<b>PSE</b>	2 456 720

Il ressort de cette simulation que les deux fédérations les plus importantes - le PPE et le PSE - rafleraient près de 80 % du financement sur base des élus au PE. Par ailleurs, ils recevraient plus du 70% du financement européen total.

## 2. Le financement autonome

Pour accéder au financement européen, les partis européens doivent prouver qu'ils disposent d'un financement autonome. Le financement autonome doit constituer au moins 25 % du budget total du parti européen. Si les partis européens souhaitent recevoir le financement européen, ils doivent assurer le financement autonome qui devrait s'élever à :

Partis européens	€uros
<b>FEPV</b>	215 576, 66
<b>ELDR</b>	291 736, 66
<b>PDPE/ALE</b>	136 013, 33
<b>PPE</b>	890 108, 33
<b>PSE</b>	818 906, 66

Il en résulte que les partis européens, à l'exception du PPE, auraient été contraints d'augmenter leur financement autonome. Pour éviter ce problème, le PDPE/ALE, par exemple, a commencé à réaliser des économies en épargnant à la banque la contribution de ses membres.

## 3. Le financement minimum total

Si nous additionnons le financement européen et le financement autonome, nous obtenons le financement « minimum » total. Ainsi, chaque FEP pourrait espérer recevoir un financement « minimum » total suivant :

Partis européens	€
<b>FEPV</b>	862 306, 66
<b>ELDR</b>	1 166 946, 66
<b>PDPE/ALE</b>	544 053, 33
<b>PPE</b>	3 560 433, 33
<b>PSE</b>	3 275 626, 66

Comparée à leur situation budgétaire de 2000 (année précédant la proposition de

<sup>11</sup> Nous n'avons pas pris en considération les 36 députés conservateurs britanniques.

règlement 2001), les FEP auraient eu un budget significativement plus important:

- le budget de la FEPV quadruplerait,
- le budget de l'ELDR triplerait,
- le budget du PDPE/ALE deviendrait douze fois plus important,
- le budget du PPE doublerait, et
- le budget du PSE deviendrait presque sept fois plus important.

## CONCLUSION

Quelles sont les implications de notre analyse sur les rôles respectifs des acteurs institutionnels européens et des partis nationaux ? Le cadre institutionnel avait empêché le développement des FEP (Hix). Il n'avait pas permis aux partis européens d'accéder au financement européen (Lord). De nouvelles perspectives dans un cadre juridique précis et stable en terme de statut et de financement émerge avec l'adoption du règlement 2003. La dynamique propre aux FEP (Hix) contribue aux progrès engrangés à Nice. Toutefois, il reste que le cadre institutionnel empêche les FEP d'assumer un rôle similaire aux partis nationaux (Ladrech).

Les partis nationaux agissent comme un « cartel » à l'entrée des partis européens sur la scène électorale européenne (Lord). Cependant, cinq implications nous permettront de nuancer et de développer les propos de Lord. D'abord, différents facteurs influencent le positionnement des partis nationaux sur ce dossier. L'idéologie et les expériences nationales jouent un rôle important. Il convient de citer l'exemple de l'opposition autrichienne aux critères démocratiques suite aux pressions du parti d'extrême droite autrichien (FPÖ). Les expériences et les habitudes nationales sont

également pertinentes pour ce qui concerne notamment les dons.

Ensuite, nous confirmons l'analyse de Lord selon laquelle les partis nationaux au gouvernement contrôlent le processus de formation des traités. En l'occurrence, il s'agit de l'article 138A du traité de Maastricht devenu l'article 191 du traité d'Amsterdam. Nous complétons également l'analyse de Lord: à Nice, les chefs d'Etat et de gouvernement prennent une décision favorable aux partis européens.

De plus, nous observons que l'enjeu de la formulation de la décision ne se situe pas seulement au niveau de la formulation des traités (*history-making decision*), mais aussi au niveau de la formulation du règlement (*policy-setting decision*)<sup>12</sup>. De plus, le pouvoir de co-décision du Parlement européen et le vote à la majorité qualifiée au Conseil permettent de marginaliser les « veto points » de certains Etats membres, et donc des partis nationaux au gouvernement, ce qui permet finalement d'adopter le règlement.

En outre, les acteurs nationaux et supranationaux jouent un rôle important dans le débat au niveau des « policy-setting decision ». Du côté de la Commission européenne, il faut garder à l'esprit que c'est l'acteur qui formule la proposition de règlement sur le statut et le financement des FEP et que son représentant personnel, J.Fitzmaurice, est membre du *British Labour Party*. Du côté du Parlement européen, le point nodal du débat se situe entre les députés européens au sein de la commission des affaires constitutionnelles. Le Parlement européen influence la formulation de la proposition de la Commission européenne.

Enfin, la Commission européenne, le Parlement européen (la majorité des députés) et le Conseil des ministres n'ont

<sup>12</sup> Distinction proposée par Elizabeth Bomberg et John Peterson, *Decision-Making in the European Union*, Londres, Macmillan, 1999.

permis aucun progrès sur la fonction électorale des FEP. Ce dernier s'est plutôt concentré sur les questions de statut (critères démocratiques et seuil minimum d'Etats membres) et de financement (dons). Par conséquent, il entérine la proposition de la Commission européenne. Seuls, certains députés européens au sein de la commission des affaires constitutionnelles se sont exprimés en faveur d'un rôle électoral. Le libéral britannique Andrew Duff recommande le financement de la campagne électorale européenne par les FEP tandis que le vert français Gérard Onesta insiste sur l'intérêt de déléguer la confection des « listes » aux FEP. Ce sont des formations importantes au Royaume-Uni et en France. Le Conseil des ministres, la Commission européenne et une frange déterminante du Parlement européen ont veillé à ce que la fonction de représentation électorale demeure une compétence nationale. En bref, tout comme les groupes politiques au Parlement européen, les FEP ne sont pas sérieusement considérées pour jouer un rôle dans la représentation électorale au niveau européen (Bartolini, 2001, 17-18). Vu que les "*constructions*

*institutionnelles sont des aboutissements temporaires de rapports de forces, de l'action et du volontarisme politique*" (Delwit, 2003, 118), quelles sont les perspectives pour de futurs avancées ?

A moyen terme, il reste à examiner l'impact du statut et du financement sur les partis européens et à évaluer, en retour, la contribution des partis européens au déficit de représentation au niveau européen. Concernant le système de partis européens extraparlimentaires, on peut déjà observer que le *format* de ce système s'est modifié avec la création du *Parti de la gauche européenne* (PGE) et du *Parti démocrate européen* (PDE). Qu'en est-il de la pertinence des partis européens ? Dans un Parlement européen caractérisé par l'omniprésence de la relation entre démocrates-chrétiens et socialistes (Delwit, De Waele & Magnette, 1999), il est important de se demander si le nouveau financement européen renforce le scénario bipartisan du système de partis européen dans la mesure où l'adoption du règlement 2003 permet, en particulier, au PPE et au PSE de se partager une grande partie de la manne financière de l'UE ?

## REFERENCES

*DOCUMENTS:*

*Les traités de Rome, Maastricht et Amsterdam. Textes comparés*, Paris, La documentation française, Edition 1998, p.158.

Commission européenne (2000), *Communication de la Commission. Contribution complémentaire de la Commission à la Conférence intergouvernementale sur les réformes institutionnelles. Le statut des partis politiques européens*, Bruxelles, le 12 juillet, COM (2000) 444 final, 4p.

Commission européenne (2001a), *Proposition de règlement du Conseil sur le statut et le financement des partis politiques européens (présentée par la Commission européenne)*, Bruxelles, le 13 février, COM (2000) 898 final, 2001/0011 (CNS), 13p.

Commission européenne (2001b), *Explanatory Memorandum for Amended Commission proposal European political parties*, COM (2001) 34, 1p.

Commission européenne (2001c), *Proposition de règlement du Conseil sur le statut et le financement des partis politiques européens*, in Eur-Lex, le 29 mai, 7p.

Commission européenne (2003), *La Commission propose des règles sur le statut et le financement des partis politiques*, Bruxelles, le 19 février, IP/03/260, 2p.

Conférence des représentants des gouvernements des Etats Membres (2000) *Traité de Nice*, Bruxelles, le 22 décembre, SN 533/1/00, REV 1, p.44.

Conseil de l'Union européenne (2001a), *Report (Draft)*, Bruxelles, 22 juin 2001, 2p./01 PE INST.

Conseil de l'Union européenne (2001b), *Proposition de règlement sur le statut et le financement des partis politiques européens*, Dossier inter-institutionnel : 2001/0011 (CNS), Bruxelles, le 10 juillet 2001, 10699/01, Limité, PE65, INST 63, 9p.

Conseil de l'Union européenne (2001c), *Proposition de règlement sur le statut et le financement des partis politiques européens*, Bruxelles, le 26 novembre, 13977/01, Limite, PE 111, INST 112, Dossier inter-institutionnel : 2001/0011 (CNS), 5p.

Conseil de l'Union européenne (2001d), *Proposition de règlement sur le statut et le financement des partis politiques européens*, Dossier inter-institutionnel 2001/0011 (CNS), Bruxelles, le 7 décembre 2001, 13977/01, LIMITE, PE 111, INST 112, 3p.

Conseil de l'Union européenne (2001e), *Proposition de règlement sur le statut et le*

*financement des partis politiques européens*, Bruxelles, le 26 novembre, 14484/01, Limite, PE 117, INST 116, Dossier inter-institutionnel : 2001/0011 (CNS), 2p.

Conseil de l'Union européenne (2001f), *Proposition de règlement sur le statut et le financement des partis politiques européens*, Dossier inter-institutionnel 2001/0011 (CNS), Bruxelles, le 7 décembre, 13977/01, LIMITE, PE 111, INST 112, 3p.

Cour des comptes (2000), *Special report No 13/2000 on the expenditure of the European Parliament's political groups, together with the European Parliament's replies*, *Journal Officiel des Communautés européennes*, C 181/1, 28 juin, 16p.

ELDR (2000), *Budget 2000*, Bruxelles, 1 février, 1p.

ELDR (2000), *Budget 2001*, Bruxelles, 14 décembre, 1p.

ELDR (2001), *Budget 2002*, Bruxelles, 27 septembre, 1p.

FEPV, *Budget 2001*, Bruxelles, 1p.

FEPV, *Budget 2002*, Bruxelles, 1p.

FEPV, *Budget 2003*, Bruxelles, 1p.

Jo Leinen et Giorgos Dimitrakopoulos (2000) *Rapport sur les propositions du Parlement européen pour la Conférence Intergouvernementale (14094/1999 - C5-0341/1999 1999/0825 (CNS))*, 27 mars, A5-0086/2000. PE-235.758, 18p.

PDPE/ALE, *Budget proposals for the year 2000*, Bruxelles, 1p.

PDPE/ALE, *Budget for the year 2001*, Bruxelles, 1p.

PDPE/ALE, *Budget for the year 2002*, Bruxelles, 1p.

PPE, *Budget 1999-2000-2001*, Bruxelles, 1p.

PPE, *Budget 2001-2002-2003*, Bruxelles, 1p.

Les présidents et secrétaires généraux des FEP (2000) *Lettre à Romano Prodi*, Bruxelles, le 17 février, 1p.

Les leaders des groupes politiques au Parlement européen (2000) *Lettre à Romano Prodi : The Importance and Further Development of European Political Parties*, Bruxelles, le 21 février.



PSE , *Budget 2000*, Bruxelles, 1p.

PSE, *Budget 2001*, Bruxelles, 1p.

PSE, *Budget 2002*, Bruxelles, 1p.

Les représentants des 5 FEP (2000), *Lettre à Romano Prodi, Michael Schreyer et Michel Barnier*, Bruxelles, le 13 juin, 2p.

Schleicher Ursula (2001), *Report on the proposal for a Council regulation on the statute and financing of European political parties*, Bruxelles, le 3 mai, Final A5-0167/2001, 39p.

Secrétariat général de la Commission européenne (2001a), *Information Note on the proceeding of the EP. Subject : Meeting of the Constitutional Affairs*, Bruxelles, le 6 mars, 7p.

Secrétariat général de la Commission européenne (2001b), *Information Note on the proceeding of the EP. Subject : Meeting of the Constitutional Affairs*, Bruxelles, le 10 avril, 7p.

Secrétariat général du Conseil de l'Union européenne (2001a), *Note à l'attention du Président du Conseil (2379ème réunion, les 29 et 30 octobre 2001) Point : Proposition de règlement sur le statut et le financement des partis politiques européens*, Bruxelles, le 26 octobre, GAG-statutpartis-291001.

Secrétariat général du Conseil de l'Union européenne (2001b), *Note à l'attention du Président du Conseil (2379ème réunion, les 29 et 30 octobre 2001) Point : Proposition de règlement sur le statut et le financement des partis politiques européens*, Bruxelles, le 26 octobre, GAG-statutpartis-291001.

Secrétariat général du Conseil de l'Union européenne (2001c), *Note à l'attention du Président du Conseil (2379ème réunion, les 29 et 30 octobre 2001) Point : Proposition de règlement sur le statut et le financement des partis politiques européens*, Bruxelles, le 26 octobre, GAG-statutpartis-291001.

Secrétariat général du Conseil de l'Union européenne (2001d), *Note à l'attention du Président du Conseil (2ème partie) (1942ème réunion, le 29 novembre 2001) Point : Proposition de règlement sur le statut et le financement des partis politiques européens*, Bruxelles, le 28 novembre , CRP2-statutpartis-291101, 6p.

Secrétaires généraux des groupes politiques au Parlement européen (2001) *Statuts Parti Européen*, Bruxelles, 15 février 2000, 1p.

Tsatsos Dimitris (1996) *Report on the constitutional status of the European political parties*, Bruxelles, A4-0342/96, 13p.

LITTERATURE ACADEMIQUE:

Gabriel Almond et Bingham Powell (1966), *Comparative politics: a development approach*, Boston, Little Brown & Co, 348p.

Bardi Luciano (1994), *Transnational Party federations, European parliamentary Party Groups, and the Building of Europarties*, in Richard S. Katz et Peter mair, *How Parties Organize. Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies*, London-Thousand Oaks-New Delhi, Sage, pp.357-372.

Bartolini Stefano (1999), *Political Representation in Loosely Bounded Territories. Between Europe and the Nation-State*, Florence, EUI, Conference Paper EUR/7.

Bartolini Stefano (2001), *La structure des clivages nationaux et la question de l'intégration européenne*, *Politique européenne*, n° 4, printemps, pp.15-45.

Bartolini Stefano (2004), *The strange case of the European parties*, à paraître dans un ouvrage collectif, 16p.

Bell David S. et Lord Christopher (dir. 1998), *Transnational parties in the European Union*, Aldershot, Ashgate, 217p.

Bomberg Elizabteh et Peterson John (1999), *Decision-Making in the European Union*, Londres, Routledge, pp.4-30.

Debbasch Charles et Pontier Jean-Marie (1995), *Introduction à la politique*, Paris, Dalloz, 4ème édition, 460p.

Delwit Pascal (2003), *Les fédérations européennes et les groupes politiques au Parlement européen: vecteurs de la représentation dans l'Union européenne?*, in Sabine Saurugger (éd.), *Les modes de représentation dans l'Union européenne*, Paris, L'Harmattan, pp.97-122.

Delwit Pascal et De Waele Jean-Michel (1998), *La démocratisation en Europe centrale : la coopération paneuropéenne des partis politiques*, Paris, L'Harmattan, 203p.

Delwit Pascal, De Waele Jean-Michel & Magnette Paul (1999), *A quoi sert le Parlement européen ? Stratégies et pouvoirs d'une Assemblée transnationale*, Bruxelles, Editions Complexe, 230p.

Delwit Pascal, Kulahci Erol et Van de Walle Cédric (éds, 2001), *Les fédérations*

européennes de partis. *Organisation et influence*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 254p.

Dorget Christelle (février 1999), *Des fédérations de partis nationaux aux partis politiques européens*, in Audeoud Olivier (dir.), *Les partis politiques au niveau européen. Fédérations de partis nationaux*, Nancy, Les Cahiers du GERSE, N° 3.

Dorget Christelle (2001), *Reconnaissance et statut des partis européens*, in Delwit Pascal, Kulahci Erol et Van de Walle Cédric, op.cit., pp.67-88.

Duverger Maurice (1964), *Les partis politiques*, Paris, Armand Colin, 5ème édition, 476p.

Epstein Leon D. (1967), *Political parties in Western democracies*, New York, Praeger, 374p.

Gaffney John (1999), *Political Rhetoric and the legitimation of the European Union*, in Banchoff Thomas et Smith Mitchell P. (éds), *Legitimacy and the European Union. The contested polity*, Londres et New York, Routledge, pp.199-211.

Hanley David (1994), *The European People's Party : Towards a New Party Form?*, in Hanley David, (éd.) *Christian Democracy in Europe. A Comparative Perspective*, Londres et New York, Pinter Publishers, pp.185-201.

Hix Simon (1996), *The transnational party federations*, in John Gaffney (éd.), *Political parties and the European Union*, Londres, Routledge, pp.308-331.

Hix Simon et Lord Christopher (1997), *Political Parties in the European Union*, Londres, Macmillan, 240p.

Kulahci Erol (2003), *European party federations (EPFs) and the EU legitimacy deficit: conceptualising the horizontal pathway*, *Perspectives on European Politics and Society: journal of intra-European dialogue*, Vol.4, N° 1, pp.117-145.

Kulahci Erol (2005), *Europarties et politiques publiques: les sociaux-démocrates et la quête d'une politique fiscale*, *Swiss Political Science Review*, Vol.11, N° 3, pp.119-140.

Ladrech Robert (1998), *Party Networks, Issues Agendas and European Union Governance*, in David Bell et Christopher Lord, *Transnational Parties in the European Union*, Aldershot, Ashgate, pp.51-85.

Lipset Seymour M. et Rokkan Stein (1967), *Party systems and voter alignments : cross-national perspectives*, New York, Free Press, 554p.

Lord Christopher (2001), *Les partis politiques au niveau européen : quel type de concurrence imparfaite*, in Pascal Delwit, Erol Kulahci et Cédric Van De Walle (éds.), *Les fédérations européennes de partis. Organisation et influence*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, pp.39-56.

Lowi Thoeodre (1975), *Party, Policy, and Constitution in America*, in Chambers William N. et Burnham Walter D. (éds.), *The American Party System*, New York, Oxford University Press, pp.238-276.

Merkel Peter (1970), *Modern comparative politics*, New York, Holt, Rinehart and Winston, 516p.

Nassmacher Karl-Heinz (à paraître 2003), *Party Funding in Continental Western Europe*, in IDEA (Institute for Democracy and Electoral Assistance), *Handbook on Funding of Parties and Election Campaigns*, pp.22-42.

Newman, Michael (1996), *The Party of European Socialists*, Londres, University of North London, European Dossier N° 41, 39p.

Offerlé Michel (2002), *Les partis politiques*, Paris, PUF, 2002, 4ème édition mise à jour, 127p.

Pridham Geoffrey et Pridham Pippa (1981), *Transnational Party Co-operation and European Integration. The process towards direct elections*, Londres, Georges Allen & Unwin, 307p.

Schwartzenberg Roger-Gérard (1998), *Sociologie politique*, Paris, Montchrestien, 623p.

Seiler Daniel-Louis (1984), *Les Fédérations de Partis au Niveau Communautaire*, in Rudolf Hrbek, J. Jamar, Wolfgang Wessels (eds.), *Le Parlement européen à la veille de la deuxième élection au suffrage direct : bilan et perspectives*, Bruges, De Tempel, pp.472-476.

Seiler Daniel-Louis (1993), *Les partis politiques*, Paris Armand Colin, 157p.



## DOES THE EU HAVE A FUTURE?<sup>1</sup>

Sir William Nicoll<sup>2</sup>

"This is not a new question. Like love, the course of European integration has not run smooth. It goes in cycles.

The Monnet-Hallstein cycle was a time of hope and confidence. The age-old rivalries were abandoned. Destiny was shared in a union, which was ever closer. The Community was not merely in economics, as its name suggested, but in politics. Realities uncomfortably did not always correspond to predictions for example, growth rates in the Six were lower in their first five years than in the preceding five. But the pace of post-war reconstruction had been bound to slacken.

There were deeper tendencies. The Coal and Steel Community which emerged from the Schuman Plan was not supranational. An unforeseen institution established power sharing the Council, which gained more ground in the EEC treaty compared with ECSC. In ECSC policies had not worked out as foreseen. Member states defied High Authority wishes. Monnet, the dirigiste, had to acknowledge the free market German formula, which prevented deconcentration of Ruhr industry; and he trod softly because he did not want to turn Germany against joining his next community, Defense. The first catastrophic failure came five years after the new dawn the collapse of the European Defense Community and the associated European Political Authority.

But this also initiated the next cycle, ushering in the EEC. Hope was reborn. For most of a decade it forged ahead, until the Commission took its autonomy too far and provoked the 1965 crisis of confidence of the empty chair, which made the veto central in decision-taking, the reassertion of national power. Its legacy was one of its two common policies, agriculture, characterized by subsidies and protectionism which were not mandated by the Treaty of Rome but had their explanation and perhaps justification in post-war experience of famine.

The first enlargement of the Community seemed to be a new vote of confidence, despite Norwegian dithers. One of the bon mots of Brussels at the time was if they want to join us, there must be something worth joining for. But this phase of euphoria was short-lived. The oil price surges of 1973 and the Arab embargo on the supply of oil to the Netherlands saw each of the Nine seeking to go it alone, making their deals with the oil producers and, since they could not, by virtue of the second and last common policy, negotiate commercial agreements, inventing "economic agreements" with chosen partners. Solidarity broke down.

We will pass over the pseudo "re-negotiation" of the British terms on entry of 1974-75, except to remark that it illustrated the observed tendencies of divisiveness. In

<sup>1</sup> A contribution to the Bucharest Conference organized by the British Council, 17 September 2005.

<sup>2</sup> William Nicoll spent half his civil service career in the Board of Trade (UK) and half in Brussels. His Brussels period was shared between the Office of the British Permanent Representative to the EU and the General Secretariat of the Council. After retirement he had a year in Washington DC as a Fulbright Fellow in the Center for European Studies in George Mason University and ten years as Editor of the *European Business Journal*. As Associate Director of the Centre for Political and Diplomatic Studies, Oxford, he came to Bucharest twice, to take part in training courses for work in Brussels sponsored by the British Council. He has co-authored several books about the EC/EU and contributed to periodicals on European subjects, as well as to Reports of the House of Lords European Committee. He is currently researching the deep history of European integration - from Dante to the European Coal and Steel Community.

the following years, the cycle was one of Euro sclerosis, apart from further enlargement. This was rarely described as good for the Community rather as saving three European countries for democracy. At one time 800 Commission proposals for further economic integration, or at least harmonization were lying untouched. Once again Britain confirmed its role as the awkward partner, demanding and getting a cut in its financial contribution, and for five years crowding other matters off the strategic agenda. It also stood aloof from the attempt to stabilize forex markets in the European Monetary System, the lesson learned from the turmoil of the mid-70s.

But 1985 saw a new cycle, led off by the combined heavyweight of the British Commissioner, Arthur Lord Cockfield and the French President and firebrand, Jacques Delors. The products were the single market, for all and the single currency, for some. The first was approximately achieved, but had been oversold. The Cechinni forecast boost to growth did not materialize. The second was preceded by successive attempts at currency stability, culminating in the collapse in 1992 of the Exchange Rate Mechanism. The Monetary Union was an example, among others, of variable geometry. It included two member states, which did not satisfy the entry conditions (and still do not) The same is true of the one Member state, which joined after the launch. There was more variable geometry in the free movement of people, with the land-linked members of the Schengen Agreement; and briefly, a kind of "occupied but facing backward chair", in which the UK, retaliated against the ban on its beef by withdrawing from co-operation and vetoed whenever it could, including proposals which it had been supporting.

There were system shocks when the Irish and the Danish electorates rejected new Treaties. The collective disregard of their opposition was not a ringing endorsement for democracy. Euro sclerosis had mutated into Euro pessimism. This was not alleviated by the humiliation suffered by the Union of the Yugoslav conflict, which gave it furiously to think about a defense concept - not territorial defense, but the use abroad of military assets. Almost symbolically, the millennium year saw deep divisions among the participants and an ineptly handled meeting which spawned the largely incomprehensible Treaty of Nice.

The participants tried out a new formula for progress. While not abandoning the legislative route, they introduced the "Open Method of Co-ordination", which roughly equates with the Lisbon Process. Instead of laying down rules of conduct leading to desired results and instead of entrusting the Commission with the monopoly of putting up bright ideas, they agreed on a collection of targets, within the overall objective of making the EU the most competitive world economy by 2010. To get to the targets, they were to act nationally, compare methods and results, and gently name and shame backsliders. Delors described the process as "In the absence of legal sanctions, peer pressure and the example of successful experiences should ensure that the guidance was respected." We will never know if it works because the economic cycles were against it.

Top leadership realized that the Union, as it now was, was losing touch with the citizenry. They resorted to a device, which had not worked too well first time round when it produced the Charter of Human Rights. They set up a Convention

with a mandate to provide remedies for what was perceived to be a gulf between the ruling classes and the citizens. It was not entirely the fault of the conventioners and their President that they ran "out of control" as their Secretary-General concluded. They produced an indigestible treaty text, which in itself made little change in policies but as is customary on the occasions when policy is sticky drew up plans for re-organization, some of them well-taken.

It did not work. The purely constitutional parts of the resulting Treaty [1,2 and 4] are respectable and might have been both readable and approved of. The large Part 3 is too complicated to follow. Critics could pick it apart to affirm:

- (1) That state welfare policies would be replaced by individual responsibility in a Darwinist survival of the economic fittest;
- (2) That there would be no job protection against the immigration flood.

To the 95% or more of the voters who are no more familiar with the earlier Treaties, which the Constitution codified, than they are with the quantum mechanics of their mobile phones, the new Treaty must seem gigantesque and disturbing.

Which brings us to the question beyond the period of reflection and analysis, which is another word for doing nothing, does the EU have a future?

It does, and a coming sign of endurance will be the accession on 1 January 2007 of Romania and Bulgaria. I regard these as fixtures.

But what shape will it be?

1.No further enlargement until at earliest 2014. Turkey and Croatia will be in the running. Europe's "near abroad" is not in sight.

2.Some commentators are suggesting that the No votes in France and the Netherlands are only symptomatic of a wider loss of support for European integration. After all, they rejected Part 3, which is the consolidated treaty. This could put core principles under threat, such as the supremacy of Union law. This phenomenon, if it exists, could accentuate a trend towards the reassertion of national sovereignty, relying for legal endorsement, if any, on a blanket appeal to subsidiarity.

3.Europhobes regard the failed referendums as a platform for radical reform. Stripped of rhetoric, the programme would be to withdraw the Union from social policy development, considered inimical to enterprise, to embed fiscal independence, to regard the Monetary Union as an option from which participants might freely withdraw and to reduce Foreign and Defense policies to matters of multilateral co-operation, largely subordinate to NATO and the UN Security Council. It does not happen to be what the voters of France and the Netherlands had in mind. Still less the extreme, which the muddle-headed antis in Britain talk about - regression to a free trade agreement.

4. Another programme, mentioned in the brief for the Constitutional Convention, but which it did not follow up, is repatriation. The favourite subjects for withdrawal from the Union and reversion to the Member States are agriculture and fisheries. The Social Chapter would go. The Charter of Human Rights, if preserved at all,



would be a showcase, without legal force. No new subjects would pass to Union competence. (NB None did in the draft constitution)

5. A less full-blooded version of No 4 is deregulation. This envisages on the one hand more rigorous scrutiny of the impact of new regulation - of which there would be less - and retroactively a review of the *acquis* to establish how much of it complies with the current doctrines of subsidiarity and proportionality. Better regulation is a priority of the British Presidency, and has been enthusiastically taken up by the Commission.

6. It does not look as if the Open Method of Co-ordination, exemplified by the Lisbon Process, has a future. The Convention looked at it, mentioned it low-key in some articles, but did not elevate it to a method of obtaining results not available by the traditional Community method.

7. It is perhaps safe to suggest that the future will see increasing recourse to differentiation. This takes a number of forms.

7a. Enhanced co-operation already has a treaty base. It has not been used. The Convention suggested how it might become more readily usable. It could come into play, without prejudice to the singleness of the market, in areas like social and fiscal policy. It is offered not as a formula for weakening the Union but one for making progress more rapidly than by moving en masse.

7b There is often talk of a hard core or *avant garde* of countries which desire closer integration and should not be held back by partners who would be unable or unwilling to participate. The ground rules would be no

coercion and no exclusion. In return the non-participants would accept that the hard core would press on with integration, using Union instruments and institutions. The hard core itself would be constant apart from enlarging.

7c Another form of differentiation is opt-outs. There are already examples, quite distinct from the temporal derogations already widely used. Here again the countries which did not take the option must not disturb the singleness of the market but could doubtless find space for action in social, fiscal and judicial policy and elsewhere. Constructive abstention in foreign and defense policy is a form of opt-out, with a more dignified name. Unlike the hard core this kind of differentiation does not imply that the group is constant - the coalition of the willing shifts as member states make their political/rational or sociological/ occasional choices of policy preference.

8. Another outcome is standstill, although that word would never be used. The Union, in its own words, would take time to analyze and reflect. Meanwhile business would be as usual, without bold new initiatives. This has happened before and has been called brushing the problems ahead of you.

9 And then there is organizational change. If, after the passage of some time the taboo on quarrying the Draft Constitution fades away, there are several improvements, which could be made by Council decision. They do not need a Commission proposal. They include:

- 1 - Council legislating in public;
- 2 - Formal scrutiny of legislative proposal in national parliaments

- 3 - A fixed-term Chair of the European Council;
- 4 - Team presidencies (already in place);
- 5 - External Action service (already in planning)
- 6 - Court states that it will regard the Charter of Human rights as *acquis*
- 7 - Generalization of the existing CFSP declaration which says that where unanimity is required, small minorities will not block it.

In fact the shape of the future is bedeviled by the old question: What is the EU for? Some of the old answers are irrelevant bringing peace to a divided continent, assuring prosperity by bringing down the barriers, strengthening competition on behalf of consumers, protecting the environment trans-nationally, protecting human rights... Europe has not yet found its message for the first decades of the new century. The heart of the message must be a plan to exploit economic growth and secure high levels of employment, coupled with an as yet indeterminable level of affordable social security, which does not impede adaptation to change.

So perhaps after these homilies it is about time I tried to answer my own question: does the EU have a future?

1. Yes, because it is now so closely integrated that disunion is unthinkable.

2. The dispute about CAP spending and the British rebate will not be resolved before late next year. This will cast a shadow over the WTO meeting in Hong Kong in December to carry forward the Doha Round of trade negotiations. There the EU will

stand before the bar of world opinion and, in conjunction with the USA, will have no alternative but to offer a substantial further reduction in its agricultural protectionism

The EU countries, which will claim adverse effects therefrom, will need some sweeteners. In the nature of diplomacy, the EU will have to get something back for its opening possibly some response to its older "Singapore" demands for an FDI code or a competition code.

3. A new start depends entirely upon the economic cycle. At the slightest sign of upturn, promising growth and falling unemployment, the Union will as historically it has done, galvanize itself, put some resolve into completing the internal market, and take on at least some of the programmers in the modernizing agenda.

4. If there should be some new international crisis, it is unlikely that the Union will allow itself to be split. In what will hopefully be a calmer world environment it will strive for a single position in foreign affairs, with such constructive abstentions as are needed. It will almost certainly not thicken its Common Defense Policy, except rhetorically. That will remain an area for practical working co-operation, especially between Britain, France and Germany.

Will this make a difference to the legitimacy of the Union in the perception of its citizens? No, that problem remains unsolved. But the Union need not make extravagant claims about its activities; and at least one government will need to try harder to explain to its voters why it backs the Union and wants to contribute to its progress. The Union needs in 2006 is some tangible success story, such as a good Doha

meeting with more than words as its product. It may also help purely emotionally if some of today's top men and women lose their political eminence in elections or otherwise, with their replacements radiating confidence in a New Start".

## SCIENCE: A RACE WITHOUT A FINISH. THE POSITION OF EUROPE

Peter Nijkamp<sup>1</sup>

*Abstract. This paper addresses the fundamentals of our knowledge-based society, with a particular view to the emerging knowledge initiatives in the European Union. After a discussion on the current R&D investment trends in Europe, several flaws in the European knowledge system and in the European Research Area (ERA) are highlighted. The need for a drastic improvement of frontier research (i.e. excellence-driven research) and for a better coordination of the great many research initiatives in the widening European Union is emphasized. A drastic change is needed in order to cope with the fragmentation and the sometimes low R&D intensity in the ERA. The paper concludes with a presentation of a recent meta-analysis which demonstrates the importance of public expenditures for education and research, based on a comparative analysis of 123 applied studies on the impact of government expenditures for knowledge investments on economic growth.*

## 1. Europe and the Knowledge Revolution

For the past centuries the socio-economic history of Europe has been characterized by drastic transformations in its production structure, starting from the Industrial Revolution (mid nineteenth century) and followed by the Service Revolution (in the period after World War II) and the Information Revolution (as of the 1980s). Very recently, from the beginning of the twenty-first century onward, a new concept has become 'en vogue', namely the Knowledge Revolution. The latter concept refers to the emerging awareness that a knowledge-based economy is a critical condition for achieving a strategic and leading position in a competitive,

globalizing world where innovation is the key to success.

The European Union (EU) has recognized the importance of a strong R&D support to the evolving knowledge society in Europe, witness the acceptance of the Lisbon objectives (2000) for Europe as a global knowledge leader and of the Barcelona targets (2002) on the commitment of a drastic increase of R&D intensity (toward 3 percent of GNP in Europe). Such ambitious policy statements and plans were needed, since most countries in Europe do not have a strong R&D system<sup>2</sup>. The following weaknesses have been recently noticed in particular<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Peter Nijkamp is Professor in regional and urban economics and in economic geography at the Free University, Amsterdam. His main research interests cover plan evaluation, multicriteria analysis, regional and urban planning, transport systems analysis, mathematical modelling, technological innovation, and resource management. In the past years he has focused his research in particular on quantitative methods for policy analysis, as well as on behavioural analysis of economic agents. He has a broad expertise in the area of public policy, services planning, infrastructure management and environmental protection. In all these fields he has published many books and numerous articles. He is member of editorial boards of more than 20 journals. He has been Visiting Professor in many universities all over the world. He is past president of the European Regional Science Association and of the Regional Science Association International. He is also Fellow of the Royal Netherlands Academy of Sciences, and is immediate past vice-president of this organisation. Since June 2002 he serves as president of the Governing Board of the Netherlands Research Council (NWO).

President NOW, President EuroHORCS

<sup>2</sup> Gronbaek, D.J.V.H., *A European Research Council: an idea whose time has come?*, Science and Public Policy, December 2003, pp. 1-14; Ministry of Economic Affairs, Science, Technology and Innovation in the Netherlands, The Hague, 2004

<sup>3</sup> *Why Investing More in R&D at the European Union Level?*, Mimeographed Note, EC, Brussels, 2005; OECD, *Basic Science and Technology Statistics*, Paris, 2001; LERU, *Growth, Research-intensive Universities and the European Research Council*, February 2005 (<http://www.leru.org>)

- Compared to other world regions, Europe is lagging behind in terms of its investments in R&D (for example, the average annual gap in R&D expenditures between the EU and the USA amounts at present to more than 100 bln euro); thus, the knowledge investment rate has to be increased drastically.
- On average, Europe has a low researcher density (or knowledge worker density); the share of researchers in the total labour force in the EU-25 is only 5.3 per 1000, in contrast to 9 per 1000 in the USA and 9.7 in Japan. A significant boost has to be given to increase drastically Europe's knowledge capacity.
- Europe has a relatively feeble interface between academic research and industrial/societal applications (the so-called European knowledge paradox), so that its innovation system is not sufficiently developed to cope with competition on a worldwide basis. The number of patents granted in Europe is much lower than that in the USA or Japan. Consequently, Europe has to experiment more with open science and innovation systems.
- Europe is not a strong export region of knowledge-intensive or high-tech products (for instance, the share of high-tech goods in Europe's total export is approx. 18 percent, compared to 29 percent in the USA and 25 percent in Japan). More R&D investments to support innovativeness in Europe and to reinforce its high-tech trade performance are needed.
- In the past years, Europe has even been losing a significant part of its young talent to the USA (400.000 knowledge workers in the USA originate from Europe and approx. 75 percent of European Ph.D. recipients wants to stay in the USA after their US doctoral degree)<sup>4</sup>. Consequently, the EU has to develop a much stronger brain gain policy, in order to support return migration of young talent elsewhere in the world.
- The research policy in the EU-25 is fragmented and largely uncoordinated, so that we observe both the presence of duplication in research and the emergence of gaps in new research in Europe. Thus, the research resources in Europe are not efficiently used; they do not lead to scale and scope to create the basis for scientific breakthroughs on the global science platform.

Science and research underpin an advanced knowledge-based society<sup>5</sup>. New knowledge is not only a prerequisite for technological innovation, but is also a critical success factor in coping with complex societal questions.<sup>6</sup> Thus, progress in scientific research is a cultural, economic and technological factor of paramount importance. It is driven by inspiration of scholars seeking to explore the frontiers of our knowledge, but it has spin-offs that are drivers of welfare in a modern society. This is inter alia confirmed in a recent Irish study, which claimed that "...with between 70 and 80 percent of economic growth now estimated to be due to new and better knowledge, a future prosperity is critically dependent on policies that foster the

<sup>4</sup> Kelo, M., and B. Wächter, *Brain Drain and Brain Gain*, Nuffic, The Hague, 2004

<sup>5</sup> EIROforum, *Towards a Europe of Knowledge and Innovation*, Brussels, 2005

<sup>6</sup> European Commission, *Frontier Research: The European Challenge*, High-Level Expert Group Report, Brussels, February 2005

continuous generation of knowledge and pursuit of learning"<sup>7</sup>.

The EU has rightly recognized the key position of R&D in a competitive knowledge-based economy. It has also observed several weak elements in the European R&D system (such as lack of talent policy or the compartmentalized nature of European research). And it has also developed new initiatives to stimulate the scientific and technological competence of the research community in Europe. In the next section we will present and interpret some recent findings on the European knowledge system.

## 2. Diversity in the European R&D System

The ambitious Lisbon objectives and Barcelona targets prompt a question on the current R&D investment levels and their trends in the EU-25 countries. The European Research Area (ERA) aims to be more than just a collection of individual national R&D systems. Progress has to be sought through synergy and coordination of research activities. As mentioned above, largely overlapping research systems in the EU-25 are inefficient and sometimes even waste of scarce resources. The achievement of a focussed mass will be a major challenge for the ERA and a necessary condition to cope with the European knowledge paradox. The slow economic growth and the declining competitiveness on the international market symbolize the fact that the EU-25 is not reaping the full benefits from its knowledge system. A fact is that the ERA does not reach its maximum potential in terms of scientific performance, economic growth and innovation.

Some empirical figures may illustrate the above points. Figure 1 maps out the R&D

intensity (or knowledge investment rate) of the EU-25 countries, with the USA and Japan as reference cases. These figures are illuminating and lead to two observations:

- there is an enormous variety in R&D intensity among European countries (the max/min ratio between the country with the highest and the lowest R&D intensity amounts to a factor 13!).
- almost all EU-25 countries (except two) have an R&D intensity below the Barcelona targets of 3 percent.

The next question is whether the R&D expenditures in the EU-25 countries have shown an accelerated pace of growth in the past years, so that by the year 2010 still the Barcelona targets might be reached. Figure 2 presents the growth rates in R&D intensity in both the period 1997-2000 and the period 2000-2003. This information gives rise to the following observations:

- some new member states seem to be in a catch-up phase and have accelerated the growth in R&D intensity.
- several EU-25 countries cluster more or less around the European average.
- a smaller group of EU-25 countries even has a negative growth rate.
- the EU-25 average growth in R&D intensity is disappointingly low and will be insufficient to reach the policy targets implied by the Barcelona declaration.
- the US figures are below the EU-25 average, whereas Japan has higher growth figures.

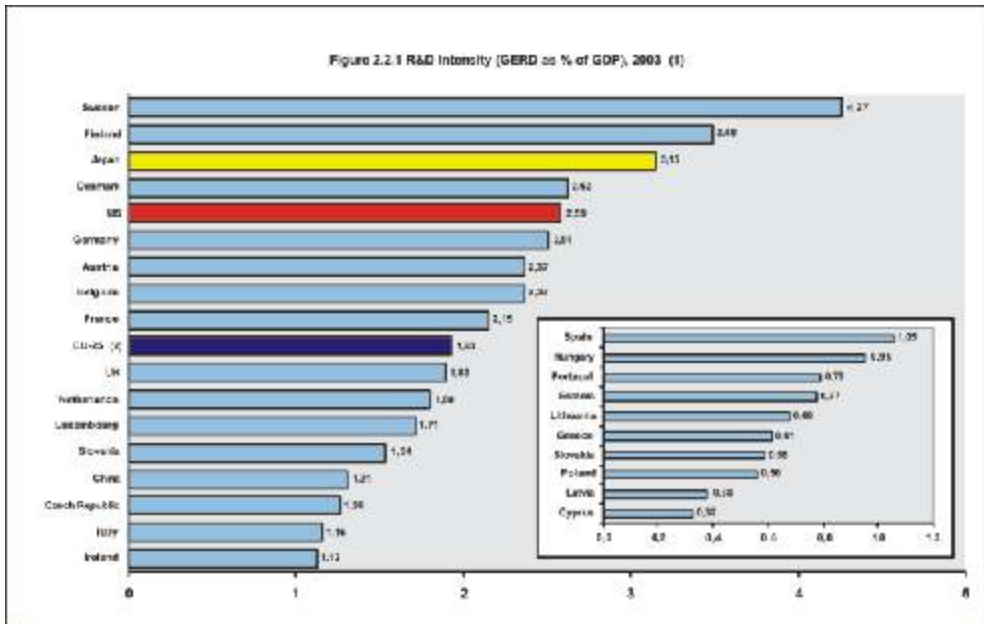
The above figures are indeed alarming. If the tides do not change, Europe will lose its opportunity to become a world leader in the global knowledge-based

<sup>7</sup>D. O'Hare, *Building the Knowledge Society Report to the Government, The Information Society Commission, Department of the Taoiseach, Dublin, 2002.*

economy. The turn of the century has not meant a new boost and has shown only a very modest and almost negligible growth in R&D intensity in the past years. It ought to be recognized here that especially business

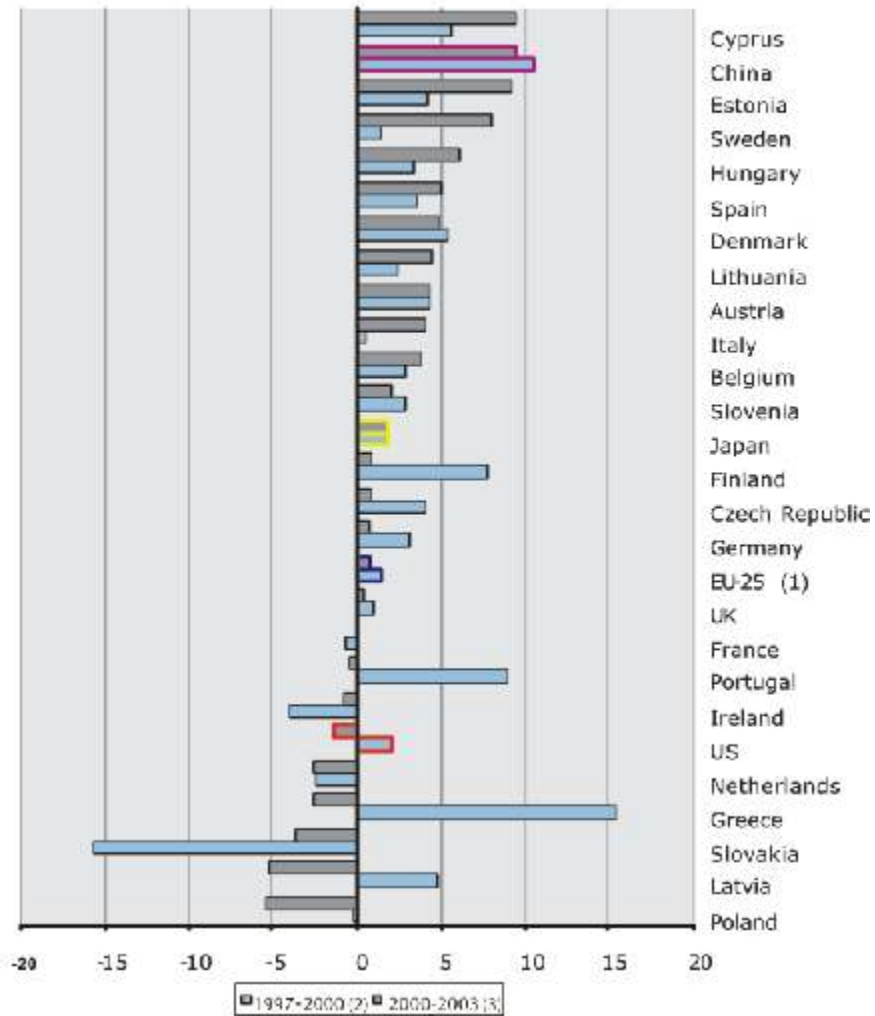
funding of R&D has stayed behind the expectations. This worrying situation calls for a closer anatomy of the European R&D system. This will be offered in the next section.

Figure 1 R&D intensity (GERD as % of GDP), 2003 (1)



Source: Key Figures 2005 on Science, Technology and Innovation, Towards a European Knowledge Area, EC, July 2005

Figure 2 R&D intensity (GERD as % of GDP) average annual growth (%)



Source: Key Figures 2005 on Science, Technology and Innovation, Towards a European Knowledge Area, EC, July 2005



### 3. Anatomy of the European Knowledge System

Advanced scientific research, new technological developments and creative innovations are decisive factors for the achievement of the ambitious Lisbon and Barcelona goals. It is broadly recognised in both scientific and policy circles - that the ERA calls for a scientific revitalisation based on competition, cooperation and coordination in order to cope with the drawbacks of current nationally and sectorally fragmented research and innovation funding mechanisms. Partnership and networking are key elements of a road map to proper knowledge discovery and usage in Europe.

Modern science is increasingly characterised by a strong internationalisation process, as is, for instance, witnessed by a multiplicity of cooperative agreements between research institutions in various countries or by a rising number of multi-country authorships of scientific publications. The rising cross-border orientation of scientific research prompts various challenging questions: Is Europe able to keep pace with the unprecedented dynamics in scientific development in our globalising world? Are the national and European research (funding) systems sufficiently and effectively addressing the far-reaching challenges of the emerging European knowledge economy? Is the result of national funding mechanisms for science-driven research in Europe comparable to that of competing regions like the USA and emerging economies like China or India? And is Europe able to translate its scientific performance into welfare and prosperity?

These challenges call for a critical review of European achievements. Whilst Europe has moved in the past decades to a common market for goods, services, people and capital, the market for scientific research is still mainly nationally oriented<sup>8</sup>. Despite the plethora of advances in the European knowledge-based society, two significant concerns have to be recognised. In the first place, the demand and user side of R&D is often insufficiently addressed in Europe. As a consequence, excellent knowledge does not always lead to the best entrepreneurship, the highest innovation rate or the most favourable growth path of the economy. Secondly, several national efforts outside the Framework Programme (FP) of the European Commission (EC) to invest in science-driven research in European countries lack focus and critical mass in many cases, with the consequence that the existing fragmented national funding schemes in Europe do not generate the maximum possible revenues and the high-quality knowledge intensity that is required to keep European industry internationally competitive. The plans to create a European Research Council (ERC) aiming at favouring scientific excellence - are an important step forward, but there is still an urgent need to cope with fragmented science systems in Europe<sup>9</sup>.

It is recognised that 'fragmentation' is one of the important elements of the ERA that needs to be coped with urgently, alongside the need to favour excellence. Fragmentation refers to insufficient scale and scope in research compared to its full potential - in European countries, caused by the lack of critical mass in competences and resources in individual national research programmes in our countries. National

<sup>8</sup> European Commission, *Facing the Challenge, Report from the High Level Group Chaired by Wim Kok, Brussels, November 2004*

<sup>9</sup> Forfas, *Europe's Search for Excellence in Basic Research, Dublin, 2004*

research organisations (both funding agencies and research performing bodies) are critical agents in improving the current sub-optimal functioning of research systems in the ERA. There is a need for more coordination in establishing clear focus and sufficient mass in research systems, in particular in those areas where large resources - often in a multidisciplinary context - are required in order to reach a forefront position on the international stage. Examples of such areas are global research challenges, such as the human genome project, infectious diseases, or climate change. But also the social sciences and humanities are faced with similar challenges for frontier research, such as social cohesion (at the interface of integration, migration and ethnicity) or cognitive research (at the interface of molecular and neurosciences, psychology, philosophy and computer science). There is hardly any individual country which has the resources to acquire a world leading position on its own in any of such new fields.

The European knowledge society is indeed suffering from several flaws which preclude an optimal use of its resources and its scientific talents. In summary, the most prominent weaknesses of the knowledge system in Europe which need to be coped with urgently are:

- a systematic and structural under investment in scientific research (including R&D), in both the private and the public sector
- a lack of focus and mass in world-class research, caused by fragmented research strategies and funding mechanisms in Europe and by uncoordinated investment plans in large-scale research infrastructure facilities
- the diversity in R&D mechanisms among European countries, which

may lead to 'cannibalism' in research and innovation policy while neglecting the global battle field where the future is shaped

- the co-existence of various research funding mechanisms (both private and public), which lead to overlap and duplication in research efforts (leaving aside financial inefficiencies)
- the absence of benchmarking systems through which real European top quality of scientific research can be identified.

Such weaknesses are a source of deep concern among the research community in Europe (including the research councils) and they ought to be addressed with priority. A drastic intensification of science cooperation at the European level is a necessity.

The consequences of the current fragmented national research systems in Europe (i.e., the costs of non-Europe) are clear:

- a national focus on research spending is likely to lead to unnecessary or undesirable duplication;
- lack of coordination may also lead to a neglect of important new research domains in Europe, as purely national competences may be too insufficient to start a new large research domain (e.g., orphan diseases);
- a strategy of favouring only national research champions may hamper a full added value from a European perspective and may be an impediment to a break-through of new technologies of global importance;
- lack of cooperation among national research programmes may create conditions for structurally disadvantaged positions in countries

with weaker developed research systems (like in some of the recently acceded countries);

- an exclusive orientation towards national research programmes weakens Europe's position in the external world, due to lack of image, visibility, focus and mass, a joint profile and a common voice, and hence may lead to lost opportunities.

An effective policy for coping with compartmentalisation in the ERA as a consequence of disciplinary, national or segmented approaches calls for win-win bottom-up strategies leading to synergy revenues from collaboration among separate European knowledge systems. Scientific cooperation among European countries already has a long history; it has over the years adopted different forms ranging from bilateral covenants and intergovernmental agreements to EU-instigated framework programmes.

With the advent of the ERA a recent much discussed issue has been whether the national markets for science-driven research should be opened up for all European countries. An open research market would have great advantages for scientific achievements, notably:

- Significant enhancement of the quality of scientific research (e.g., through more competitive bids and strict benchmarks of evaluation standards and procedures).
- Stimulation of research mobility in all academic ranks within the EU countries.
- More efficient use of large-scale research infrastructures among EU countries.
- High international research standards resulting from trans-

national scientific cooperation and networking and from open access to research programmes.

- A visible and appealing research profile of EU countries on a worldwide scale.

The widely accepted policy goal to establish a European knowledge society which would be internationally competitive and even at the forefront of science development in our world has prompted a vivid debate on the necessary investments in our knowledge society. Do public expenditures on knowledge creation and dissemination matter? This question has intrigued many policy-workers and researchers. They often refer to Silicon Valley types of development, to North Carolina, to Finland, to Taiwan or Singapore, where research has created an avalanche of spin-offs in the form of innovations, new start-ups, licenses and patents, and so forth. Europe will soon be facing a severe competition at the global level. How should we respond when we know that China will already need 4 million knowledge workers only in its 53 Science & Technology Parks? And what to do if already now India has a serious shortage of R&D personnel and is planning a rigorous brain gain policy?

It is undoubtedly true that knowledge-intensive regions with a research-benign climate tend to grow faster than others. Clearly, public expenditures in science and technology are not the only critical success factors for accelerated economic development. Other factors, such as the development of timely niche markets (e.g., ICT, biotechnology) are important as well. For example, Roller and Waverman<sup>10</sup> demonstrate that there is a significant positive causal link between

<sup>10</sup> Roller, L. & L. Waverman, *Telecommunications Infrastructure and Economic Development*, *American Economic Review*, vol. 91, 2001, pp. 909-923

telecommunications infrastructure and economic growth for 21 OECD countries over 20 years. Responsive governments may see it as their task to orient their R&D expenditures towards promising new market niches.

This message is also reflected in the new growth theory in economics which stipulates that public policy is not only driven by demand stimuli, but also by endogenously determined factors such as infrastructure, education, innovation and the like<sup>11</sup>. The diversity in explanatory frameworks has one element in common, namely, the importance of knowledge availability and access. Knowledge creation and diffusion is to a large extent a mission of academic research and educational institutions (universities, research laboratories, colleges, high schools etc.), so that governments are not a neutral actor in this context. The size and direction of public expenditures on science and education may exert a decisive impact on the prosperity and well being of nations or regions. The European knowledge society has an important and challenging mission to fulfil.

#### 4. Public Expenditures, Knowledge and Growth

Innovation, entrepreneurship and economic growth are not 'manna from heaven' or the result of the forces of nature, but endogenously determined by deliberate choices of public actors and private business, in the context of a proper and supportive institutional setting<sup>12</sup>.

Government policy (e.g., taxation policy, educational policy, R&D policy or location policy) is thus not neutral, but may exert a significant impact on the economic performance of regions or countries. In the light of the present paper on the knowledge-based economy, it is of course an intriguing question whether and if so, which category of knowledge policy has a demonstrable positive influence on the outcomes of a market system<sup>13</sup>. To answer this question, we will first offer some lessons from economic growth theory.

Growth theory is a standard element in economics. It addresses not only the question on the drivers of economic growth, but also the causes of differences in growth rates between different countries or regions. In the neoclassical world, the efficient combination of input factors such as capital or labour was supposed to be the key for the explanation of (differences in) growth, given the standard assumptions on perfect competition and constant returns to scale. In recent years, we have witnessed a considerable enrichment of growth theory by the inclusion of additional assumptions on increasing returns to scale and monopolistic competition. This new growth theory - largely based on micro-economic thinking - was also able to encapsulate endogenous growth mechanisms related to education, R&D and learning-by-doing strategies in a competitive world where innovation and entrepreneurship are prominent factors<sup>14</sup>. In the same vein we have seen the rise of the so-called new trade

<sup>11</sup> Dixit, A.K., & J.E. Stiglitz, *Monopolistic Competition and Optimum Product Diversity*, *American Economic Review*, vol. 67, 1977, pp. 297-308; Lucas, R.E., *On the Mechanics of Economic Development*, *Journal of Monetary Economics*, vol. 22, no. 1, 1988, pp. 3-42; Romer, P.M., *The Origins of Endogenous Growth*, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 8, no. 1, 1994, pp. 3-22.

<sup>12</sup> North, D., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge, 1991.

<sup>13</sup> "What is the main thing governments must do to spur economic growth? Ah, well, that remains a mystery" (*The Economist*, March 6, 1999).

<sup>14</sup> See *inter alia*: Romer, P.M., *Endogenous Technological Change*, *Journal of Political Economy*, vol. 98, nr. 5.2, 1990, pp. S71-S102; Lucas, R.E., *Why Doesn't Capital Flow from Rich to Poor Countries?*, *American Economic Review*, vol. 80, no. 2, 1990, pp. 92-96; Aghion, P. & P. Howitt, *Endogenous Growth Theory*, MIT Press, Cambridge, 1998; Sala-i-Martin, X., *Regional Cohesion*, *European Economic Review*, vol. 40, 1996, pp. 1325-1352; Groot, H. de, *Growth, Unemployment and De-industrialisation*, Edward Elgar, Cheltenham, UK, 2000; Nijkamp, P. & J. Poot, *Spatial Perspectives on New Theories of Economic Growth*, *Annals of Regional Science*, vol. 32, 1998, pp. 7-27.

theory (on the endogenous influence of institutional environments) and the new economic geography (on the importance of agglomeration advantages and other spatial externalities). Although some economists complain that "*Cross-country growth regressions seem hopelessly naive to longtime observers of the growth process*"<sup>15</sup>, there are other statistically verified findings that stipulate a positive correlation between growth and educational level, or between growth and public expenditures for education<sup>16</sup>. It is now generally accepted that education, training, learning-by-doing, and R&D increase the efficient usage of human capital and hence favour economic growth. Thus, knowledge investments may be seen as a critical success factor for economic growth, innovativeness and competitiveness.

The question is not anymore whether it helps, but how much does it contribute?

To answer this question, two steps have to be undertaken, namely (i) an analysis of the impact of knowledge on socio-economic performance and (ii) an analysis of the impact of public research and education (RE) expenditures on economic growth.

In the first step of our analysis we will now address the impact of schooling and related indicators. In the economics literature we find several empirical estimates that suggest a positive relationship. Examples are inter alia the following empirical statements:

*"An extra year of male average upper-level schooling is estimated to raise the growth rate by a substantial 1.2 percentage points per year"*<sup>17</sup>

*"The elasticity of gross private non-agricultural output with respect to current educational services is about 0.04 with a standard error of 0.02"*<sup>18</sup>

*"For low-income and medium-income countries, the average output elasticity of human resource-development capital is 0.62, more than twice as much as that of the private capital stocks"*<sup>19</sup>

*"An increase in the share of educational expenditure in GDP by one percentage point would increase the rate of total factor productivity growth by 0.28 percent per annum"*<sup>20</sup>

The above quotations suggest indeed a positive relationship between economic growth and investments in knowledge infrastructure or human capital. Using cross-sectional/pooled time-series regression analysis, Brons et al.<sup>21</sup> have tried to find a more solid empirical evidence on the basis of extensive data from 14 countries over the period 1960-1990. Their main results are summarized in the following table (see Table 1).

<sup>15</sup> Harberger, A.C., *A Vision of the Growth Process*, *American Economic Review*, vol. 88, no. 1, 1998, pp. 1-32.

<sup>16</sup> Easterly, W., and S. Rebelo, *Fiscal Policy and Economic Growth*, *Journal of Monetary Economics*, vol. 32, 1993, pp. 417-158.

<sup>17</sup> Barro, R.J., *Determinants of Economic Growth: A Cross-Country Empirical Study*, MIT Press, Cambridge, 1997

<sup>18</sup> Evans, P., & G. Karras, *Are Government Activities Productive? Evidence from a Panel of US States*, *Review of Economics and Statistics*, vol. 32, no. 3, 1994, pp. 291-303 <

<sup>19</sup> Baffes, J., & A. Shah, *Productivity of Public Spending, Sectorial Allocation Choices and Economic Growth*, *Economic Development and Cultural Change*, vol. 46, no.2, 1998, pp. 291-303

<sup>20</sup> Hansson, P., and M. Henrekson, *A New Framework for Testing the Effect of Government Spending on Growth and Productivity*, *Public Choice*, vol. 81, nrs 3-4, 1994, pp. 381-401.

<sup>21</sup> Brons, M., H.L.F. de Groot, & P. Nijkamp, *Growth Effects of Fiscal Policies, - A Comparative Analysis in a Multi-Country Context*, *Growth and Change*, vol. 31, 40-41, 2000, pp. 547-573.

Table 1. Regression results of determinants of economic growth.

	Coefficient	T-value
Intercept	-0.0209	-2.636
Rate of initial GDP per capita to USA	-0.1770	-8.623
Ratio of real private investment to real GDP	0.1190	4.814
Effective tax rates on labour income	-0.0630	-5.599
Terms of trade shock	0.1890	3.988
Index of political rights	0.0088	3.415
Percentage of 'no schooling' in the total population	-0.0024	-7.718
Total gross enrolment ratio for higher education	0.0585	4.575
Finland	-0.0240	-4.962
Japan	-0.0120	-2.420
Sweden	0.0126	3.278
70-74	-0.0082	-3.450
80-84	-0.0199	-4.823
$R^2 = 0.84$		

Bron: Brons et al. (2000)

This table demonstrates clearly that schooling has a significant impact on economic growth. This is clear from both the negative sign of the 'no schooling' variable and the positive sign of the 'enrolment ratio for higher education'. Clearly, also other variables such as private investments and taxation have a significant impact, so that we observe a compound effect of several factors. But what is the role of the government? Is it now possible to derive a more conclusive statement on the expected impact of government RE expenditures on growth, based on empirical evidence?. This will be dealt with in the second step.

Step 2 of our approach deploys meta-

analysis as a tool to draw conclusions from several quantitative case studies. We will first start with a short selection of some empirical findings from the literature on the relationship between public expenditures, government consumption and economic growth, which demonstrate quite some variety in results:

- Glomm and Ravikumar<sup>22</sup> find that public expenditures on education have a significantly positive impact on economic growth, provided such expenditures are conceived of as productive investments
- Kormendt and Meguire<sup>23</sup> claim that the growth of government

<sup>22</sup> Glomm, G., & B. Ravikumar, *Productive Government Expenditures and Long Run Growth*, *Journal of Economic Dynamics and Control*, vol. 21, no. 1, 1997, pp. 183-204.

<sup>23</sup> Kormendt, R., & P. Meguire, *Macroeconomic Determinants of Growth*, *Journal of Monetary Economics*, vol. 16, 1985, pp. 141-163

consumption has a negative effect on economic growth.

- Hansson and Henrekson<sup>24</sup> state, on the other hand, that public expenditures aimed at eliminating market distortions will have a positive impact on growth.

There is indeed an avalanche of empirical studies addressing the above-mentioned relationship. In a recent study<sup>25</sup> a collection of empirical studies on growth and government spending policy has been assembled and analysed, with the aim of finding empirical evidence for the question whether and to which extent economic growth is significantly explained by five factors: government consumption, taxation rate, public expenditures for education and

served as a comparative statistical method to treat quantitative findings from different case study analyses in order to generate an overall synthesis of various empirical findings. More details on the meta-analysis can be found in Nijkamp and Poot (2003)<sup>26</sup>. Using a meta-regression analysis, the following statistically significant results were found for the relationship between economic growth and government policy, in particular public expenditures. These results demonstrate convincingly a positive causal relationship between economic growth and public expenditures in education and R&D. The lessons for government policy in Europe are clear, in the light of the achievement of Lisbon objectives.

Table 2. Impact of government policy on economic growth

Policy categories	Sign and size of impact
Education and R&D	++
Physical infrastructure	++
Taxation rate	-
Defence expenditures	-
Government consumption	?

R&D, defence expenditures and physical infrastructure. A total of 123 studies was collected, and classified according to year of publication, the number of observations, the year of first observation, and the year of the most recent observation.

The numerical outcomes of these studies were used in a meta-analysis, that

## 5. Retrospect and Prospect

Our modern economy is decisively determined by the efficient and effective acquisition and usage of knowledge. Hence, investments for improving and enlarging our knowledge capacity are sine qua non for competitiveness and economic growth. The

<sup>24</sup> Hansson, P., & M. Henrekson, *A New Framework for Testing the Effect of Government Spending on Growth and Productivity*, *Public Choice*, vol. 81, no. 3/4, 1994, pp. 381-401.

<sup>25</sup> Nijkamp, P., & J. Poot, *Meta-Analytic Perspectives on the Impact of Fiscal Policies on Long-Run Growth*, *European Journal of Political Economy*, vol. 20, nr 1, 2004, pp. 91-124; Nijkamp, P., J.Poot, & G. Vindigni, *Spatial Dynamics and the Government: An Artificial Intelligence Approach to Comparing Complex Systems, Knowledge Complexity and Innovation Systems* (M.M. Fischer & J. Fröhlich, eds.), Springer-Verlag, Heidelberg, 2001, pp. 369-401.

<sup>26</sup> Nijkamp, P., & J. Poot (2003), *ibid*.

arguments put forward in the previous sections both strategically and empirically highlight the importance of sufficient and tailor-made expenditures in education and R&D. Our meta-analytical results confirm the strategic importance of government expenditures for our knowledge-based society.

Investments in RE infrastructure form the Achilles heel of the ERA. The slow growth of the European economies runs parallel to a stagnating development of R&D intensity in Europe. The average R&D

intensity (as a percentage of GDP) in Europe is approx. 1.93%, as compared to 2.59% in the US and 3.15% in Japan. Especially the low business funding of R&D is a source of concern and a threat for European competitiveness. Not only should R&D investments be increased in both the public and private sector, but also its effectiveness in terms of added value and synergy should be enhanced. This calls for an integrated initiative to make the ERA a success in the years to come, in terms of both scientific progress and innovativeness.





## QUEL ACCES AU JUGE POUR PROTEGER LES DROITS FONDAMENTAUX DANS L'UNION EUROPEENNE?

Ioana R. ducu\*

*Abstract.* Le présent article a comme ambition d'ouvrir les débats autour de nouveau rôle de promoteur des droits de l'homme assumé par l'Union européenne dans le contexte de l'adoption de la Charte des droits fondamentaux. L'objet de cet article est l'analyse de l'efficacité et de l'effectivité du mécanisme juridictionnel communautaire par rapport à l'objectif de la garantie des droits fondamentaux, inscrits dans la Charte, du point de vue des relations entre l'UE et les États membres. L'Union européenne a besoin d'une réforme structurelle de son système juridictionnel du point de vue de la plus importante garantie de respect des droits fondamentaux, le droit d'accès au juge.

L'UE<sup>1</sup> est constamment confrontée à un environnement en mutation rapide, mondialisé, qui nécessite des changements intérieurs structurels. Les droits de l'homme constitueraient le fondement de la structure élargie à 27 membres de l'UE, ont affirmé très clairement les chefs d'État et de gouvernement réunis à Laeken en 2001. « *La seule frontière que trace l'Union européenne est celle de la démocratie et des droits de l'homme. L'Union n'est ouverte qu'aux pays qui respectent des valeurs fondamentales telles que des élections libres, le respect des minorités et l'État de droit* »<sup>2</sup>. Ainsi, le respect des droits de l'homme à l'intérieur de l'UE constituera l'un des défis majeurs de la construction communautaire.

Depuis ses débuts, la Communauté européenne a connu des échecs dans l'essai de se doter d'un catalogue propre des droits de l'homme. Il y a eu une faille originelle<sup>3</sup>,

essentielle du système d'intégration, caractérisée par l'absence d'un catalogue écrit des droits fondamentaux, dépassée par la jurisprudence, née de la pratique, au moyen d'une interprétation évolutive des traités constitutifs. Au début, la clause générale de non-discrimination a permis aux droits fondamentaux<sup>4</sup> d'entrer dans le champ d'action communautaire et a conféré à la Communauté une compétence normative dans ce domaine-là. Ensuite, malgré les modifications apportées par les traités de Maastricht et d'Amsterdam, les droits fondamentaux ne se voient pas conférer un statut clair dans la hiérarchie des normes communautaires. Sauf les droits liés aux quatre libertés de circulation, droits spécifiques à la construction communautaire et insérés dès le début dans les traités communautaires, les autres droits sont encore protégés par la CJCE<sup>5</sup>, en tant que principes généraux du droit. Lors du

\* Ioana R. ducu est assistante doctorante à l'Institut européen de l'Université de Genève. Titulaire d'un Master en études européennes de l'Université de Genève, cet article a comme point de départ le mémoire présenté pour l'obtention de diplôme. Double licenciée en droit de l'Université Paris 1 Panthéon Sorbonne et de l'Université de Bucarest, ses principaux domaines d'intérêts les constituent les droits de l'homme, les relations juridictionnelles dans l'intégration européenne.

<sup>1</sup> Union européenne

<sup>2</sup> DÉCLARATION DE LAEKEN SUR L'AVENIR DE L'UNION EUROPÉENNE de 14 et 15 décembre 2001.

<sup>3</sup> Henri Labayle, *op. cit.*, p. 86.

<sup>4</sup> Laurence Bourgeois-Larsen, « Article 13 », in Joël Rideau, *L'Union Européenne Commentaire des traités modifiés par le traité de Nice du 26 février 2001*, Paris, LGDJ, 2001, p. 423.

<sup>5</sup> Cour de Justice des Communautés européennes

traité d'Amsterdam, la disposition de l'art. 6 du TUE précise que « *l'Union est fondée sur les principes de la liberté, de la démocratie, du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales...* », mais cette assertion n'a pas conduit à l'élaboration d'un acte où soient inscrits lesdits droits.

Toutefois, en 2001, la *Charte des droits fondamentaux*<sup>6</sup> est adoptée en raison des pressions en faveur de prise en compte de cette exigence par l'UE. Le but de la Charte est de créer un instrument de protection des droits de l'homme qui relève des compétences de l'UE. Celle-ci s'appliquerait pour une protection des droits fondamentaux équivalente à celle déjà existante au sein des États membres<sup>7</sup>. D'autant plus, l'incorporation de la *Charte des droits fondamentaux* dans le TECE<sup>8</sup> pourrait être de nature à améliorer le statut reconnu aux droits fondamentaux dans l'ordre juridique de l'UE. L'enjeu de la reconnaissance d'un statut contraignant aux droits fondamentaux dans un texte formel communautaire le constitue, dans notre étude, les conséquences possibles sur les mécanismes des garanties juridictionnelles attachées.

Pour l'instant, une précision terminologique s'impose sur les droits de l'homme. Parmi la multitude des définitions possibles, nous souhaitons souscrire à la théorie selon laquelle les « droits de l'homme » sont affirmés comme valeurs fondatrices de l'UE, autrement dit, en tant que normes structurelles, qui sont différentes des « droits fondamentaux »

présentés avant tout comme des normes de protection des individus. Au cours de notre travail, nous allons quitter le premier terrain des valeurs structurelles pour aborder celui de la protection juridictionnelle des personnes. Ce qui est alors en vue, ce sont les droits subjectifs, considérés en général. Nous allons utiliser la notion de droits fondamentaux dans ce dernier sens. Bien sûr, les droits de l'homme, en tant que normes objectives, jouent un rôle déterminant à l'égard des droits subjectifs à la fois comme justification et comme cadre de protection de ces derniers<sup>9</sup>.

Nous défendons l'idée que le respect du droit au recours effectif exige une protection juridictionnelle uniforme de la totalité des droits fondamentaux inhérents à l'être humain garantis au niveau de l'UE. Pour cette raison, nous allons traiter d'une manière unitaire la protection des droits fondamentaux dans le cadre de l'UE, sans faire de distinction selon le type de droit mis en cause. Cependant, il ne faut pas oublier que ce problème de la garantie de l'intégralité des droits de l'homme au niveau européen n'est pas encore résolu<sup>10</sup>. Ainsi, les formules de protection des différents droits (civils, politiques ou sociaux) inscrites dans la *Charte des droits fondamentaux* ont ouvert un débat épineux, qui n'est pas notre propos, sur l'acceptation au niveau de l'UE d'une garantie juridictionnelle modulée selon le type de droit à protéger. Néanmoins, au niveau de l'UE, il n'y a pas de différence entre les mécanismes de protection qui concernent les droits

<sup>6</sup> Adoptée le 7 décembre 2000 à Nice, JOCE 364 de 2000, p. 1.

<sup>7</sup> Frédéric Sudre et Henri Labayle, *Réalités et perspectives du droit communautaire des droits fondamentaux*, Bruxelles, Bruylant, 2000, p. 61.

<sup>8</sup> *Traité établissant une Constitution pour l'Europe*, qui confère à cette Charte une valeur symbolique et constitutionnelle indéniable.

<sup>9</sup> Stéphane Leclerc, Jean François, Akandji-Kombé, Marie-Joëlle Redor (éditeurs), *L'Union européenne et les droits fondamentaux*, Bruylant, Bruxelles, 1999, p. 46.

<sup>10</sup> Dans le cadre du système institué par la CEDH, il y a la tendance à approcher les niveaux différents de protection de tous les droits individuels au rang des droits intangibles. La jurisprudence de la Cour EDH s'est clairement prononcée en faveur de l'indivisibilité de la protection de ces droits (arrêt Airey c. Irlande, 9 octobre 1979, série A, No. 32).

fondamentaux et, plus généralement, les droits subjectifs des particuliers. Nous doutons par la suite que les mécanismes juridictionnels communautaires ordinaires, même adaptés aux exigences nouvelles de prise en compte des droits fondamentaux, apportent des réponses satisfaisantes. Ainsi, à quelles tendances actuelles pouvons-nous adhérer pour une réforme dans ce domaine?

Selon l'opinion de F. Picod<sup>11</sup>, le juge de l'UE subordonne l'intégration des droits de l'homme dans le droit communautaire actuel à la spécificité de l'acquis. Ainsi, le maintien des droits fondamentaux en tant que principes généraux du droit communautaire, que l'UE s'engage à respecter, renforce le rôle de la CJCE dans l'interprétation et, éventuellement, dans l'adaptation, en dernier ressort, des droits garantis au particularisme communautaire.

Une autre vision, illustrée par Frédéric Sudre, défend l'idée que le Traité d'Amsterdam marque la « formation d'un droit communautaire des droits fondamentaux, induite par le passage d'une conception fonctionnelle à une conception constitutionnelle des droits fondamentaux »<sup>12</sup>. En outre, il soutient que le renforcement de la protection des droits fondamentaux au sein de l'UE met en lumière un nouveau rapport de force: ce ne sont plus les droits de l'homme qui « doivent être examinés au travers du prisme communautaire, mais l'action communautaire au travers du prisme des droits de l'homme »<sup>13</sup>. La mise en place d'un

mécanisme complet de protection des droits fondamentaux, capable d'assurer la légitimité de l'UE en tant que garant des droits de l'homme sur la scène internationale, nous semble être beaucoup plus intéressant. Nous devons passer d'une conception de l'UE essentiellement fonctionnelle - dans laquelle les droits et les libertés apparaissent comme instruments d'édification en première étape, du Marché commun, puis d'une Union économique et monétaire et finalement d'une Union politique, à une conception plus fondamentale, celle des droits de la personne humaine considérée un fin en soi<sup>14</sup>.

Le *fil directeur* d'analyse est le respect par l'UE de la plus importante garantie et droit subjectif autonome de nature processuelle, le droit d'accès à justice. Dans le cadre de l'UE, la reconnaissance de l'importance d'un recours effectif au juge<sup>15</sup> et son admission en tant que principe général de droit<sup>16</sup>, fondé sur les « traditions constitutionnelles communes aux États membres et sur les articles 5, 6, 13 CEDH »<sup>17</sup>, lui donnent une valeur interne infra-constitutionnelle et supra législative<sup>18</sup>. Dans la *Charte des droits fondamentaux* dans le TECE, l'importance de ce droit est reconnue dans les garanties expresses de l'art. 47.

Avant d'entrer dans l'analyse proprement dite du système juridictionnel communautaire, nous allons brièvement passer en revue les principaux arguments et

<sup>11</sup> Frédéric Sudre, *Le juge communautaire et l'interprétation européenne*, Bruylant, coll. « Droit et justice », no. 21, 1998, p. 289.

<sup>12</sup> Frédéric Sudre et Henri Labayle, *op. cit.*, p. 9.

<sup>13</sup> Frédéric Sudre, *op. cit.*, p. 217.

<sup>14</sup> Jean François Akandji-Kombé, *Le développement des droits fondamentaux*, p. 35 dans S. Leclerc, J. F. Akandji-Kombé, M.-J. Redor (éditeurs), *op. cit.*, pp. 31 et s.

<sup>15</sup> Nous ajoutons que ce droit est garanti aussi, dans l'art. 8 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme : « toute personne a droit à un recours effectif devant les juridictions nationales compétentes contre les actes violant des droits fondamentaux qui lui sont reconnus par la constitution ou par la loi », et dans l'art. 2 du Pacte des Nations Unies sur les droits civils et politiques, qui prévoit le droit à un recours utile.

<sup>16</sup> depuis l'arrêt Marguerite Johnston, 15 mai 1986, 222/84, Rec. 1986, p. 1651, point 18.

<sup>17</sup> CJCE, Nold c. Commission, 14 mai 1974, aff. 4/73, Rec., 1974, p. 491.

<sup>18</sup> Joël Rideau, *Le droit au juge dans l'Union Européenne*, Paris, LGDJ, 1998, pp. 160 et suiv.

contre arguments aux deux solutions envisagées par le TECE, qui restent des propositions actuelles pour la réforme de l'UE, l'adhésion à la CEDH<sup>19</sup> ou l'édification d'un système juridictionnel de l'UE unique et autonome, garant des droits de l'homme proclamés par la *Charte des droits fondamentaux*. Ensuite, nous allons voir comment les auteurs des traités ont conçu la cohérence du système juridictionnel sur deux niveaux, l'un des juridictions nationales et l'autre des juridictions communautaires, le TPI et la CJCE qui communiquent entre eux par le biais des mécanismes de renvois préjudiciels entre les juges. La dernière partie illustrera les problèmes qui les suscitent les relations juridictionnelles directes entre la CJCE et les particuliers, du point de vue de respect de la garantie d'accès à la justice.

1. Quel sera le rapport entre l'UE et la CEDH en vue d'assurer une meilleure protection des droits fondamentaux?

La diversité des systèmes de protection des droits fondamentaux des particuliers (conventionnel de la CEDH ou national) rend l'articulation au système communautaire tellement complexe qu'il est capable de fragiliser le but même de la protection recherchée<sup>20</sup>. Le développement de différents contentieux peut entraîner d'importantes difficultés, voire des contrariétés d'interprétation par rapport à la même norme. Parfois, dans le cas d'absence de consensus au niveau européen sur la

sanction d'un droit spécifique, la CEDH laisse une marge d'appréciation aux autorités nationales plus large que le juge communautaire. Celle-ci s'explique par la subsidiarité du système de la CEDH par rapport aux systèmes nationaux, ce qui n'est pas le cas dans le système de l'UE.

Toutefois, nous ne pouvons pas admettre qu'une disposition nationale qui touche les droits fondamentaux soit moins strictement contrôlée conventionnellement par la Cour EDH<sup>21</sup>, et plus strictement contrôlée par la CJCE. Les contrôles des dispositions nationales de ces deux Cours ont parfois des champs d'application matériels différents.

L'analyse des inconvénients de l'existence de plusieurs systèmes de protection des droits de l'homme nous conduit à présenter deux solutions possibles: soit l'adhésion de l'UE à la CEDH, soit la consolidation d'un système autonome de protection des droits fondamentaux.

Pour ce qui constitue la première proposition, le TECE inscrit clairement l'ordre<sup>22</sup> pour l'UE d'adhérer à la CEDH, s'ouvrant donc l'idée d'un projet politique d'adhésion de l'UE à la CEDH.

Même si ce n'est pas l'objet de présent étude, on note brièvement qu'il y a des fortes craintes<sup>23</sup> qu'une adhésion en tant que telle, et de manière unitaire de l'UE à la CEDH n'aboutirait à une procédure de protection des droits de l'homme d'un niveau plutôt inférieur.

<sup>19</sup> *Convention européenne des droits de l'homme*.

<sup>20</sup> Joël Rideau, *Le rôle de l'UE en matière de protection des droits de l'homme*, RCADI, t. 265, 1997.

<sup>21</sup> *Cour Européenne des Droits de l'Homme*.

<sup>22</sup> TITRE II. DROITS FONDAMENTAUX ET LA CITOYENNETÉ DEL'Union, ARTICLE I-9, *Droits fondamentaux*

1. L'Union reconnaît les droits, les libertés et les principes énoncés dans la Charte des droits fondamentaux qui constitue la partie II.

2. L'Union adhère (n.s.) à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales. Cette adhésion ne modifie pas les compétences de l'Union telles qu'elles sont définies dans la Constitution.

3. Les droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux États membres, font partie du droit de l'Union en tant que principes généraux.

<sup>23</sup> W. J. Ganshof Van Der Meersch, *L'adhésion des Communautés Européennes à la CEDH*, Bruylant, Bruxelles, 1981, Vander Louvain, p. 71.

À cette objection, nous soulignons que suite à l'art. 52 par. 3 de la Charte, en tout état de cause, le niveau de protection des droits fondamentaux offert par la Charte ne peut jamais être inférieur à celui garanti par la CEDH. En outre, la dernière phrase du paragraphe vise à permettre à l'Union d'assurer une protection plus étendue des droits fondamentaux.

En outre, nous signalons que l'adhésion de l'UE à la CEDH ne met pas en danger le standard des droits fondamentaux, même s'il y a d'autres États non-membres de l'UE qui assurent un niveau moindre de protection des droits de l'homme. Les caractères de la CEDH excluent l'idée d'un contrat par lequel s'échangeraient des droits subjectifs et réciproques<sup>24</sup>. Elle est plus un traité-loi instaurant à la charge des États contractants une obligation objective et absolue de protéger et de respecter les droits de l'homme, quel que soit son lien de rattachement national.

Il y a aussi le problème politique de la compétence éventuelle de la Cour EDH sur les institutions communautaires de contrôler si l'acquis communautaire respecte les droits de l'homme. La confrontation entre les juridictions supranationales va se donner sur le plan de la cour nationale, soumise à deux contraintes: d'assurer une protection optimale des droits fondamentaux aux particuliers, dépourvus de la possibilité de faire valoir leurs demandes directement devant la CJCE et, aussi, de concilier cette protection avec les exigences de la Cour EDH.

Nous remarquons comme d'autres auteurs<sup>25</sup> qu'au lieu de l'adhérer à la CEDH,

la tendance préférée par l'Union Européenne jusqu'à présent a visé à consolider les droits fondamentaux au sein de l'ordre juridique communautaire. Ainsi, surtout la CJCE a manifesté la volonté de construire son propre système de protection des droits de l'homme, détaché de tout lien institutionnel avec le système de la CEDH<sup>26</sup>. L'élaboration d'une *Charte des droits fondamentaux* témoigne de cette volonté et relève de l'exercice constitutionnel propre à l'ordre interne de l'UE. Si on prend l'exemple des États membres de l'UE, l'énumération de droits fondamentaux dans les Constitutions nationales ne les a pas empêché de ratifier la CEDH. En conséquence, la Charte ne devrait pas être conçue comme un obstacle à l'adhésion à la CEDH, si l'on tient compte du fait que le système construit jusqu'à aujourd'hui est une communauté de droit incomplète.

Cependant, cette tendance de l'UE de préserver les droits fondamentaux dans le cadre d'un système autonome montre des insuffisances. En absence d'une révision des traités (le seul moyen juridique qui pourrait changer la structure actuelle des recours dans l'UE), la solution choisie par la CJCE, pourrait être l'amélioration *ad hoc* de la protection juridictionnelle des droits de l'homme dans le cadre de l'UE. La compétence de la CJCE est limitée à ce qui y attribue les traités constitutifs, mais en même temps, elle s'arroge par l'interprétation des traités le pouvoir de déterminer la sphère de sa propre compétence<sup>27</sup>. En défendant la « Communauté de droit », la CJCE détient le pouvoir de s'assigner des objectifs nouveaux, non-inscrits dans le traité,

<sup>24</sup> Frédéric Sudre et Dominique Rousseau (sous la dir.), *Conseil Constitutionnel et Cour européenne des droits de l'homme, Droits et Libertés en Europe*, Paris, STH, 1990, p. 121.

<sup>25</sup> P. Wachsmann, *Les droits de l'homme*, RTDE, no. 4, 1997, p. 888.

<sup>26</sup> Henri Labayle, *Droits fondamentaux et droit européen*, AJDA, 1998, p. 86.

<sup>27</sup> Comme dans le cas de la CJCE, la Cour EDH est maîtresse de sa propre compétence (l'art. 32 al. 2 de la CEDH évoque le principe *kompetenz kompetenz*).

comme le rôle plein et entier du juge des droits de l'homme. Le contrôle du respect des droits fondamentaux porte sur les actes des institutions communautaires et aussi sur les actes des États membres, lorsqu'ils agissent dans le champ d'application matériel du droit communautaire<sup>28</sup>. La disposition du TUE qui exige l'action seulement « *dans le domaine d'application du droit de la Communauté ou de l'Union* » devrait empêcher que la CJCE se transforme en juge du respect des droits fondamentaux pour les États membres<sup>29</sup>. Ces États restent les principaux responsables du respect des droits fondamentaux à l'égard des mesures nationales qui se situent en dehors du champ d'application du droit communautaire<sup>30</sup>. Le juge communautaire ne se considère pas compétent pour statuer sur une disposition nationale qui n'a pas « *un lien suffisant avec le droit communautaire pour justifier l'application des dispositions communautaires* »<sup>31</sup>.

Ce rôle assumé par la CJCE suit l'insistance des États membres pour que les transferts de souveraineté aux Communautés ne soient pas utilisés au détriment de la protection des droits de l'homme. Les Cours constitutionnelles, plus précisément italienne<sup>32</sup> et allemande<sup>33</sup>, tout en considérant que le droit dérivé

communautaire échappait à l'appréciation de la constitutionnalité, se sont réservé le droit de recouvrir la plénitude de leurs compétences en cas d'une protection mal assurée par le système juridictionnel communautaire. La CJCE réaffirme sa compétence de garantir que les actes communautaires respectent les droits fondamentaux et elle essaie d'apaiser les craintes des juges nationaux par le développement de la « *Communauté de droit* »<sup>34</sup> dotée d'une Charte qui constituerait le catalogue obligatoire à suivre.

## 2. Analyse du système juridictionnel au niveau national

Notre démarche va continuer spécialement sur la critique des inconvénients de ce système juridictionnel communautaire actuel, autonome, de protection des droits de l'homme.

Le système des voies de droit n'est plus apprécié par la CJCE au regard des seules voies de droit ouvertes devant la juridiction communautaire, mais il a pu être considéré dans une perspective plus large visant également les voies ouvertes devant les juridictions nationales. Le respect insuffisant du droit au juge au niveau des juridictions communautaires tend à être

<sup>28</sup> CJCE, ERT, 18 juin 1991, Rec. 1991, I-2925, CJCE, 18 décembre 1997, Annibaldi aff. C-309/96, Rec. 1997, I-7493; 13 avril 2000, C-292/97, Rec. 2000, p. 2737; l'art. 51 de la Charte « Il y a lieu de rappeler que les exigences découlant de la protection des droits fondamentaux dans l'ordre juridique communautaire lient également les États membres lorsqu'ils mettent en œuvre des réglementations communautaires ».

<sup>29</sup> K. Lenaerts, *La réorganisation de l'architecture juridictionnelle de l'Union européenne: quel angle d'approche adopter?*, in M. Dony & E. Bribosia (ed.), *L'avenir du système juridictionnel de l'Union européenne*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2002, pp. 49-64.

<sup>30</sup> « Les exigences communautaires (n. b. sur la protection des droits fondamentaux) lient également les États membres, lorsqu'ils mettent en œuvre une réglementation communautaire, il s'ensuit que ceux-ci sont tenus dans la mesure du possible d'appliquer cette réglementation dans des conditions qui ne méconnaissent pas lesdites exigences », CJCE, Hubert Waschauf c. Allemagne, 13 juillet 1989, aff. C-5/88, Rec. p. 2609.

<sup>31</sup> CJCE, Kremzow c. Autriche, 29 mai 1997, aff. C-299/95, Rec. p. I-2629.

<sup>32</sup> Dans les décisions *San Michele* du 27 décembre 1965 et *Frontini Pozzani* du 27 décembre 1973, la Cour constitutionnelle italienne a clairement souligné les déficiences du système communautaire de protection et partant son décalage avec les systèmes constitutionnels; pour plusieurs détails: Barav, *Cour constitutionnelle italienne et droit communautaire*, RTDE, 1985, p. 313.

<sup>33</sup> Dans les arrêts *Granital*, du 8 juin 1984, et *Solange II*, les juges constitutionnels affirment qu'elle « contrôlera si les actes juridiques des institutions européennes restent dans les limites des droits souverains qui leurs sont attribués ou s'ils échappent à ces limites ».

<sup>34</sup> CJCE, 5 mars 1996, *Commission/Luxembourg*, aff. C-473/93, Rec. p. I-3207, CJCE, 10 mars Allemagne/Conseil, aff. C-122/95, Rec. p. I-973.

contrebalancé par le rôle accordé à la juridiction nationale dans l'assurance de la protection des droits fondamentaux. Pour cette raison, nous considérons comme *supplétif*<sup>35</sup> ce niveau d'action de l'UE

La motivation de l'attribution du rôle particulier au juge national par la CJCE se trouve dans l'analyse de l'architecture juridictionnelle actuelle de la Communauté. A. Tizzano<sup>36</sup> remarque que la position « privilégiée » des États membres et des institutions dans le système juridictionnel est justifiée (sur ce point-là, on n'est pas tout à fait d'accord) parce qu'ils sont des parties intégrantes de la structure « constitutionnelle » communautaire. Les individus sont perçus, même aujourd'hui, comme destinataires de l'action communautaire, comme « externes » au système d'organisation des pouvoirs de l'Union, une conception de plus en plus contestée aujourd'hui, dans le débat qui vise le déficit démocratique de l'Union. Le propos de l'article est, au contraire, d'arriver au constat que les particuliers devraient pouvoir bénéficier des voies efficaces pour défendre leurs droits fondamentaux. Les besoins des particuliers doivent être « internes » au système juridictionnel communautaire.

Même si l'opinion la plus répandue parmi les États membres de l'UE soutient qu'au niveau national la protection des droits de l'homme est suffisamment développée pour garantir les droits fondamentaux, nous ne pouvons pas exclure la possibilité d'un acte national non

respectueux envers les droits fondamentaux. Un particulier peut invoquer devant le juge national l'acte communautaire qui lui garantit un droit fondamental pour que le juge puisse vérifier la conformité du droit national d'application. Le juge national a la mission, d'une part, d'interpréter le droit national conformément au droit communautaire et, d'autre part, dans la mesure où l'acte communautaire est suffisamment précis et clair, donc muni d'effet direct<sup>37</sup>, de remplacer le droit interne qui enfreint lesdits droits avec l'acte communautaire<sup>38</sup>.

Pour reprendre la question d'assurer un recours effectif au particulier, la CJCE marque l'importance de la « *protection juridictionnelle directe des droits individuels* ». « *L'existence d'une voie de recours de nature juridictionnelle contre toute décision d'une autorité nationale refusant le bénéfice de ce droit est essentielle pour assurer au particulier la protection effective de son droit* »<sup>39</sup>. Ainsi, le juge national s'érige en gardien des droits fondamentaux des particuliers qui ne peuvent pas introduire un recours direct contre leur État devant la CJCE<sup>40</sup>. En fait, le juge national prend le rôle du juge communautaire de droit commun, même s'il n'est pas formellement reconnu comme tel, tandis que la CJCE garde la compétence de l'interprétation uniforme du droit communautaire. Un principe devrait demeurer: tout individu peut défendre ses droits fondamentaux directement contre

<sup>35</sup> Nous avons qualifié le système juridictionnel national comme supplétif, puisqu'il supplée les carences des juridictions communautaires, chaque fois qu'il n'y a pas de recours directs ouverts aux particuliers.

<sup>36</sup> Georges Vandensanden, *La réforme du système juridictionnel communautaire*, Bruxelles, Éditions de l'Université, 1994, p. 80.

<sup>37</sup> L'acte qui attribue directement des droits subjectifs que le particulier puisse les invoquer devant un juge.

<sup>38</sup> Par exemple, le cas d'une absence de transposition ou d'une transposition incorrecte d'une directive.

<sup>39</sup> 15 octobre 1987, UNCTEF/Heylens, aff. 222/86, Rec. p. 4097.

<sup>40</sup> « L'affirmation du droit au juge est d'autant plus importante que les personnes privées sont dépourvues de possibilités de recours contre les États devant le juge communautaire et ne peuvent donc agir que devant les juges nationaux devenus juges communautaires de droit commun » in Joël Rideau, *Le rôle de l'UE en matière de protection des droits de l'homme*, RCADI, t. 265, 1997, p. 143.



tout acte des pouvoirs publics affectant le droit communautaire et tout rejet d'une éventuel recours doit être motivé<sup>41</sup>.

Dans le cadre de l'UE, il y a une possibilité supplémentaire pour les particuliers désireux de sanctionner les défaillances étatiques au droit communautaire. Toute personne physique ou morale peut déposer à la Commission une plainte contre leur État, en lui demandant de déclencher un recours en manquement<sup>42</sup>. Toutefois, l'engagement de ce recours est subordonné à la décision discrétionnaire de la Commission. Cette règle communautaire se distingue de la pratique du recours interétatique institué par l'art. 24 de la CEDH<sup>43</sup>, parce que pour l'intenter on a en plus de l'intervention des États membres, la Commission. Même si le particulier peut attirer, par le biais de recours en carence, la Commission devant la CJCE pour refus injustifié d'ouvrir une procédure en manquement, selon une jurisprudence constante, un particulier ne peut pas contraindre par ce moyen, la Commission pour ouvrir un tel recours<sup>44</sup>.

L'argument avancé pour justifier l'exclusion des particuliers aux recours directs contre les États est le suivant: au début, le juge communautaire n'a pas été conçu pour la fonction de juge des droits de l'homme. Cette voie de recours interne n'a pas un rôle de substitution lorsque les

recours directs devant la CJCE sont interdits aux particuliers et elle n'est pas non plus conditionnée par l'engagement préalable des recours directs devant la CJCE<sup>45</sup>. Nous n'allons pas entrer dans les détails du régime juridique de cette voie de recours spécifique qui permet d'engager la responsabilité étatique.

Toutefois, ce type de recours pour le non-respect de droit communautaire ne ressemble pas au recours effectif national pour la violation de la CEDH. Pour les États membres de la CEDH, les maîtres de leur législation, la mission principale de la protection des droits fondamentaux devrait incomber au juge national, parce que le contrôle de la Cour EDH intervient subsidiairement. Ainsi, il n'y a pas de différence entre les deux niveaux de protection, la subsidiarité procédurale<sup>46</sup> qui « concerne les rapports de la juridiction transnationale avec les juridictions nationales » (Art. 35 de la CEDH) et la subsidiarité substantielle qui assure « la régulation des compétences de protection des droits de l'homme entre la CEDH et ses États membres »<sup>47</sup>.

D'autre part, dans le cas les institutions communautaires et non les États membres détiennent le rôle normatif, donc la mission principale de protection des droits fondamentaux devrait incomber à la CJCE. Cependant, elle confie aux

<sup>41</sup> CJCE, 15 octobre 1987, Heylens, aff. 222/86.

<sup>42</sup> Art. 226 TCE indique qu'à l'initiative des États et de la Commission, la CJCE juge la conformité des agissements étatiques aux prescriptions communautaires.

<sup>43</sup> A l'instar de l'art. 227 du TCE, l'art. 24 de la CEDH permet à un État de se plaindre de la pratique d'un autre État, sans avoir à prouver qu'il en est victime. Seulement un État peut se plaindre in abstracto de la législation d'un autre État aussi, sans qu'il y ait épuisé les voies de recours internes (CEDH, Irlande/Royaume-Uni, 18 janvier 1978).

<sup>44</sup> CJCE, 16 juin 1966, Lutticke, aff. 48/65, Rec. p. 27.

<sup>45</sup> Notre constat contredit ce que l'avocat Tesaro a proposé la subsidiarité de ce type de recours, dit de deuxième génération: « c'est la dernière ressource laissée au particulier, c'est la voie à utiliser lorsqu'il ne lui est plus possible de parvenir autrement à un résultat utile », CJCE, 5 mars 1996, aff. 46/93 et C-48/93 : Brasserie du pêcheur SA c/ Bundesrepublik Deutschland, The Queen et Secretary of State for Transport.

<sup>46</sup> La subsidiarité procédurale de la CEDH signifie que la recevabilité d'une action devant les organes de la Convention européenne des droits de l'homme est subordonnée à la condition que la violation de ce texte ait été préalablement dénoncée devant le juge national, sinon formellement, au moins substantiellement par l'invocation de règles internes équivalentes.

<sup>47</sup> Caroline Picheral, *L'ordre public européen. Droit communautaire et droit européen des droits de l'homme*, CERIC, Paris, 2001, p. 64.

juridictions nationales le devoir de défendre les droits fondamentaux si un recours direct est interdit ou limité. Néanmoins, c'est toujours le juge communautaire qui veille et guide à travers le mécanisme préjudiciel le juge national dans l'application uniforme du droit communautaire.

### 3. La coopération institutionnelle entre la CJCE et les Cours nationales

Pour pallier les risques d'interprétation variable, les traités ont construit un mécanisme intermédiaire entre le niveau national et celui communautaire, le renvoi préjudiciel, par le biais duquel les droits fondamentaux aient une interprétation uniforme dans toute l'UE. La logique actuelle du système repose les relations entre ces juridictions sur le principe de la coopération, dénommée par Pescatore « de juge à juge »<sup>48</sup>.

La situation actuelle présente des désavantages. L'introduction du renvoi est décidée suite aux conclusions des parties, par le juge national. L'utilisation du renvoi préjudiciel a pour conséquence d'allonger considérablement la durée des procédures, parce qu'il oblige les particuliers à faire un détour devant les juridictions des États membres, détour qui fait perdre du temps et de l'énergie des plaideurs, par rapport au véritable problème qui ne concerne pas la mesure administrative nationale contestée, mais l'acte de base, le règlement ou la directive. Ainsi, dans le cadre du recours préjudiciel, la CJCE reconnaît que ses compétences « *ont essentiellement pour objet d'assurer l'application uniforme du droit communautaire par les juridictions nationales* » et, d'une façon secondaire, la

protection des droits fondamentaux. Le reproche fondamental apporté au système porte justement sur le fait qu'il n'ait pas assumé le nouvel objectif de l'UE de protéger efficacement les droits fondamentaux.

Les juridictions qui ne sont pas de dernière instance ne sont pas liées par les traités de poser la question préjudicielle, ce qui allonge la procédure. Cela signifie que les particuliers doivent suivre la chaîne juridictionnelle nationale. Arrivés en dernière instance, les requérants peuvent aussi se voir refuser cet ultime moyen. Théoriquement, conformément à l'art. 234 (ex-art. 177) alinéa 3 du TCE, les juridictions nationales dont les décisions ne sont plus susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne sont obligées de poser la question préjudicielle à la CJCE en cas de doute sur l'interprétation ou la validité du droit communautaire, mais ce n'est pas certain qu'elles la renverraient.

Au début, la CJCE a relié la procédure du renvoi préjudiciel en interprétation à l'effet direct du droit communautaire<sup>49</sup>. La pratique était plutôt de protéger les actes et non les individus. L'élargissement de la protection des droits fondamentaux se concrétise par la possibilité d'interroger la Cour même sur les actes communautaires dénués d'effet direct formel<sup>50</sup>.

La deuxième modalité de coopération entre les juges nationaux et la CJCE qui est le renvoi préjudiciel en validité comporte les mêmes insuffisances du point de vue du recours effectif des particuliers pour faire valoir leurs droits fondamentaux. C'est à la CJCE de contrôler la légalité communautaire. Le pouvoir de déclarer invalide le droit dérivé communautaire est

<sup>48</sup> Pierre Pescatore, *L'ordre juridique des Communautés Européennes*, 2e édition, 1973, Carl Huymanns Verlag KG, p. 222.

<sup>49</sup> CJCE, *Molkerei Zentrale*

<sup>50</sup> La CJCE a accepté de sanctionner les défaillances de l'État dans la transposition des directives, en octroyant un effet direct à ces dernières, CJCE, 19 janvier 1982, *Becker*, aff. 8/81, Rec. p. 53.

nié aux juges nationaux. « *Ces juridictions peuvent (n.b. seulement) examiner la validité d'un acte communautaire et, si elles n'estiment pas fondés les moyens d'invalidité que les parties invoquent devant elles, rejeter ces moyens en concluant que l'acte est pleinement valide* »<sup>51</sup>.

Dans l'arrêt *Les Verts*<sup>52</sup>, la CJCE lie étroitement le renvoi préjudiciel en appréciation de la validité au recours en annulation, « *l'accès au juge est un des éléments constitutifs d'une communauté de droit et il est garanti dans l'ordre juridique fondé sur le traité CE du fait que celui-ci a établi un système complet de voies de recours et de procédures destiné à confier à la Cour de justice le contrôle de la légalité des institutions* ». Au début, il ne semblait pas y avoir du lien entre les possibilités de renvoi pour l'appréciation de validité et le recours en annulation. La CJCE a introduit une relation non prévue par le traité, de subsidiarité entre ces deux recours, qui peut arriver aux conséquences néfastes pour la protection des droits fondamentaux des particuliers. Cette jurisprudence sera circonscrite par la suite, par la CJCE<sup>53</sup>.

En bref, un particulier ne peut plus attaquer un acte communautaire dont la légalité est douteuse, faute d'avoir, dans les délais prescrits, contesté par voie d'annulation devant la CJCE<sup>54</sup>. Le lien entre l'acte de base et l'affectation d'un droit fondamental n'est pas toujours évident<sup>55</sup>. Nous observons une nouvelle restriction de

la protection du droit à un recours effectif, parce que ce n'est pas évident d'introduire un recours en annulation avant même que le droit fondamental qui se trouve dans l'acte communautaire de base soit violé par l'acte national.

En outre, dans le cadre d'un recours préjudiciel, le juge national peut choisir de ne pas soumettre au juge communautaire la question de la légalité du règlement sur lequel se fonde l'acte qui a occasionné le litige principal. Le fait de passer par la procédure préjudicielle pour dénoncer l'illégalité d'un acte communautaire de portée générale assurera une protection efficace des droits des particuliers qui, en absence d'un recours direct, se trouvent dénués de tout autre moyen d'agir, si elle sera contraignante pour toutes les juridictions nationales.

Nous constatons que, dans le cadre de ces deux mécanismes de renvoi - en interprétation et en validité, le refus de la juridiction nationale suprême de poser la question préjudicielle n'affecte pas l'existence d'un recours devant le juge, mais son effectivité. L'exigence de l'accès à justice impose que le recours ne soit pas uniquement formel, mais effectif<sup>56</sup>. En guise de conclusion, nous remarquons l'intention progressive de la CJCE de protéger efficacement les justiciables, par l'utilisation du renvoi préjudiciel. La CJCE insistait sur le fait que « *la vigilance des particuliers intéressés à la sauvegarde de leurs droits entraîne un contrôle efficace qui s'ajoute à*

<sup>51</sup> CJCE, 13 mai 1981, *International Chemical Corporation*, aff. 66/80, Rec. p. 1191.

<sup>52</sup> CJCE, *Les Verts*, point 23.

<sup>53</sup> CJCE, 12 décembre 1996, *Accrington Beef*, C-24/95.

<sup>54</sup> CJCE, 9 mars 1994, *Textilewerke Deggendorf GmbH*, C-188/92, Rec. p. I-833, a jugé un renvoi préjudiciel en appréciation de validité irrecevable dans la mesure où la requérante a été avertie en temps utile de la décision communautaire et aurait pu introduire, dans le délai de 2 mois, un recours en annulation qui aurait été déclaré recevable. Les raisons invoquées sont les suivantes : un recours en annulation est introduit directement devant la CJCE et il est moins long.

<sup>55</sup> Frédéric Sudre, *op. cit.*, p. 525.

<sup>56</sup> Cette exigence suppose en outre que le juge national puisse saisir la Cour de justice pour « tout particulier dont les droits sont lésés par des mesures d'un État membre contraires au droit communautaire. Il doit avoir la possibilité de rechercher la protection d'un juge compétent et, pour sa part, ce juge doit avoir la liberté de se faire éclairer sur la portée des dispositions pertinentes du droit communautaire », CJCE, 16 décembre 1981, *Foglia/Novello*, Rec. p. 3045.

*celui que les art. 169 et 170 confient à la diligence de la Commission et des États membres* ». Toutefois, cet argument qui affirme que les renvois préjudiciels sont utilisés par les particuliers comme un moyen de suppléer l'absence de recours directs devant la CJCE pour faire valoir leurs droits fondamentaux, semble encore une fois, douteux. Il appartient aux tribunaux nationaux, et non aux parties de poser des questions. De même, la procédure du renvoi préjudiciel ne permet pas l'échange des plaidoiries et l'examen du fait de l'espèce et, donc, cette voie de coopération de juge à juge ne peut pas se substituer à une procédure juridictionnelle.

La pratique du recours au renvoi préjudiciel ne constitue pas une alternative suffisante à l'absence d'un recours direct devant le juge communautaire.

#### 4. Quelles améliorations pour les recours directs devant le juge communautaire?

Les particuliers dont les droits fondamentaux sont violés voient que leur accès devant la CJCE est soit restreint, soit exclu. Pour expliquer cela, en ce qui concerne le champ d'application personnel du contentieux communautaire, on comprend dans la notion du « particulier », les personnes physiques, mais aussi les personnes morales de droit privé (associations, syndicats, sociétés commerciales), comme de droit public (les régions). Une inadvertance surgit : d'un côté, les États membres sont considérés

comme des requérants privilégiés, c'est-à-dire qu'ils peuvent intenter un recours sans avoir à démontrer un intérêt à agir, et, de l'autre côté, les requérants non privilégiés continuent à subir un certain nombre de restrictions (s'ils attaquent un acte d'une institution communautaire dont ils ne sont pas les destinataires, ils doivent démontrer qui sont concernés directement et individuellement par l'acte). Aussi, le recours en carence « doit être interprété comme leur ouvrant également la faculté de former un recours contre une institution qui aurait manqué d'adopter un acte qui les aurait concernés de la même manière »<sup>57</sup>. Ainsi, le recours en carence n'est ouvert qu'au profit du destinataire potentiel de l'acte qu'une institution aurait manqué d'adopter<sup>58</sup>.

La tendance actuelle de la CJCE est d'escamoter le vrai enjeu de la réforme du système communautaire qui est d'ouvrir son contentieux aux particuliers, en proposant la solution de les renvoyer devant l'instance nationale qui se voit de plus en plus obligée d'assumer la responsabilité de la protection des droits fondamentaux.

Il y a eu des propositions<sup>59</sup> d'élargir les conditions d'accès des particuliers aux recours en annulation et en carence chaque fois qu'un acte d'une institution produirait des effets juridiques de nature à affecter ses droits fondamentaux, ce qui exigerait d'identifier précisément les droits fondamentaux et d'en préciser le statut. Ainsi, le prof. Vandersanden<sup>60</sup> propose de remplacer la formule du traité du « lien

<sup>57</sup> CJCE, 26 novembre 1996, aff. C-68/95, T. Port, Rec. I 6065.

<sup>58</sup> Ce recours est intéressant dans le contentieux qui vise la protection des droits fondamentaux, par rapport à la mise en œuvre des règles de concurrence applicables aux entreprises. L'adoption d'un acte préparatoire, comme réponse d'une plainte pour infraction aux règles de concurrence, est susceptible d'aboutir à une décision ultérieure passible d'un éventuel recours en annulation.

<sup>59</sup> D. Waelbroeck et A-M. Verheyden, *Les conditions de recevabilité des recours en annulation des particuliers contre les actes normatifs communautaires*, Cahier du Droit Européen, 1995, p. 399.

<sup>60</sup> Georges Vandersanden, *Pour un élargissement du droit des particuliers d'agir en annulation contre des actes autres que les décisions qui leur sont adressées*, Cahier du Droit Européen, 1995, no. 5-6, p. 535.

individuel » par celle « *d'une affectation suffisante des intérêts* »<sup>61</sup>.

Une observation intéressante est qu'auparavant, la CJCE s'est montrée plutôt favorable à l'instauration d'un recours spécifique comme outil pour assurer une protection juridictionnelle complète des droits fondamentaux, parce qu'elle se demandait si « *le recours en annulation prévu par l'art. 17 (l'actuel art 230) du traité CE et par les dispositions correspondantes des autres traités, qui n'est ouvert aux particuliers qu'à l'égard des actes qui les concernent directement et individuellement, est suffisant pour leur garantir une protection juridictionnelle effective contre les atteintes à leurs droits fondamentaux pouvant résulter de l'activité législative des institutions* »<sup>62</sup>. Pourtant, la CJCE a clairement affirmé que le droit d'accès à un recours effectif devant le juge, reconnu par la CEDH, ne saura remettre en cause le système des voies de recours prévu par les traités communautaires.

Dans le cadre communautaire, Claude Blaumann<sup>63</sup> observe un certain décalage entre le droit substantiel et institutionnel. En effet, les moyens contentieux à la disposition du juge communautaire ne sont pas nécessairement aussi performants que ceux du juge de Strasbourg<sup>64</sup>. L'art. 34 de la CEDH encourage l'action collective des ONG. Vraisemblablement, « *une action dans*

*l'intérêt public* » est nécessaire devant les juridictions communautaires et les aspects des droits de l'homme doivent être correctement exposés<sup>65</sup>. Dans le TCE, toute protection spécifique des ONG est découragée puisque les associations doivent se conformer à la condition de la qualité individuelle<sup>66</sup> d'agir.

En ce qui concerne le champ d'application matériel des recours en annulation et en carence introduits par des personnes physiques ou morales contre une institution communautaire, une limitation, au moins apparente, surgit à l'égard des actes susceptibles d'être attaqués par les justiciables qui cherchent à défendre leurs droits fondamentaux. Le recours contre les actes normatifs reste subordonné à des conditions très rigoureuses. Pour le recours en carence, il s'agit d'« un acte autre qu'une recommandation ou un avis » que l'institution a manqué d'adresser au particulier. Un particulier pourra contester un acte de portée générale, en l'occurrence un règlement, seulement s'il s'agit d'un acte de nature décisionnelle ou comportant « *un faisceau de décisions* ». Ce recours direct devant la CJCE contre une « loi » communautaire affectant les droits fondamentaux est limité, car il s'agit d'un contrôle a priori; il aurait fallu prévoir un contrôle a posteriori devant la CJCE (nous considérons le renvoi préjudiciel comme insuffisant pour remplir ce volet). En

<sup>61</sup> Pour l'opinion contraire, voir J. L. Da Cruz Vilaca, *Le système juridictionnel communautaire*, dans la Conférence intergouvernementale sur l'UE, Cahier du Droit Européen, 1995, no. 3-4.

<sup>62</sup> CJCE, 16 mars 1978, aff. 123/77, Unicme, Rec. p. 845.

<sup>63</sup> Claude Blaumann, *Contribution du Traité d'Amsterdam à la transformation de la Communauté de droit en Union de droit*, in *De la Communauté de droit à l'Union de droit - Continuités et avatars européens*, sous la direction de Joël Rideau, LGDJ, Paris, 2000, p. 355.

<sup>64</sup> Dans le cadre du Conseil de l'Europe, la Commission des droits de l'homme a démontré « *the elasticity of the notion of victim in the Commission case-law as well as the uncertain and shifting boundaries between those directly affected by a particular measure and those remotely affected* », in D. J. Harris, M. O'Boyle et C. Warbrick, *Law of the European Convention on Human Rights*, London, Dublin [etc], Butterworth, 1995, p. 633.

<sup>65</sup> Carol Harrow, *L'accès à la justice comme droit de l'homme: la Convention européenne et l'UE*, in Philip Alston, op. cit., p. 189.

<sup>66</sup> JUSTICE, *Judging the European Union: Judicial Accountability and Human Rights*, 1996.

revanche, la CJCE privilégie la coexistence des recours directs avec les remèdes nationaux.

La volonté des États membres, maîtres des traités, de limiter l'accès des particuliers au prétoire de la CJCE peut s'expliquer aussi par la confusion entre les compétences législatives et réglementaires des institutions communautaires. Une révision du régime de la classification des normes est opérée lors du TECE. Une véritable hiérarchie des normes clarifiera les modalités d'exercice des pouvoirs du juge communautaire. On pourrait envisager l'exclusion totale des actes administratifs ou maintenir des conditions de recevabilité très rigoureuses, sauf si ceux-ci porteraient atteinte aux droits fondamentaux. Les principes de sécurité juridique des actes communautaires et de respect impératif du délai de recours de deux mois servent comme justification du principe de l'efficacité du système juridictionnel, qui surpasse l'autre impératif, celui d'assurer une protection efficace aux droits fondamentaux, parce qu'il exclut pratiquement la mise en cause des actes normatifs.

La CJCE a rejeté les recours en se fondant soit sur la nature générale de l'acte, soit sur l'absence d'intérêt direct et individuel du particulier<sup>67</sup>, qui doit établir l'existence d'une relation directe entre l'acte et l'affectation juridique ou matérielle de sa situation.

L'arrêt *Extramet*<sup>68</sup> s'inscrit dans une ligne jurisprudentielle qui tire l'argument des garanties procédurales offertes aux particuliers dans certains contentieux spécifiques, comme ceux de la concurrence, des droits antidumping<sup>69</sup> et des droits anti-subsidies, pour leur reconnaître un droit d'agir en annulation contre un règlement ou une décision adressée à un tiers. La CJCE a admis qu'un acte, sans perdre son caractère réglementaire, pouvait concerner individuellement un opérateur.

En conclusion, pour la CJCE importe plus l'effet particulier subi par le requérant que le contenu de la mesure ou la nature de l'acte concerné.

La CJCE est allée plus loin dans une affaire célèbre, mais exceptionnelle dans la panoplie des arrêts rendus par la CJCE, l'arrêt *Cordoniu*<sup>70</sup>, qui ne concernait qu'un contentieux spécifique. Selon le prof. G. Vandersanden, cet arrêt a redéfini la façon dont la CJCE analyse le lien individuel<sup>71</sup> lorsqu'une réglementation communautaire aboutit à priver d'un droit légitime évident un opérateur économique. Cette analyse de la CJCE pourrait constituer « *un glissement vers une prise en considération plus générale... donnée à l'individualisation du préjudice sur la qualification restrictive et traditionnelle de l'intérêt qualifiée à agir* »<sup>72</sup>. Nous ne devons pas oublier que la situation exceptionnelle de la requérante débouchait sur un préjudice particulièrement grave qui

<sup>67</sup> Pour l'opinion contraire, voir J. L. Da Cruz Vilaca, *Le système juridictionnel communautaire*, dans la Conférence int'Ordonnance TPI, 9 août 1995, Stichting Greenpeace Council, T-585/93, Rec. p. II-2205.

<sup>68</sup> CJCE, 16 mai 1991, *Extramet*, aff. C-358/89, Rec. p. I-2501.

<sup>69</sup> En espèce, la requérante se trouvait dans une situation particulière la caractérisant au regard de la mesure en cause par rapport à toute autre, alors même que le règlement antidumping litigieux s'appliquait à la généralité des opérateurs économiques intéressés et qu'il n'avait pas été adopté en considération de la situation de la requérante.

<sup>70</sup> CJCE, 18 mai 1994, *Cordoniu/Conseil*, aff. C-309/89, Rec. p. I-1853.

<sup>71</sup> La situation de *Codorniu* concernait une entreprise empêchée, en raison d'un préjudice particulièrement grave entraîné dans ce chef par l'acte attaqué, d'utiliser la marque graphique qu'elle avait enregistrée et utilisée pendant une longue période avant l'adoption du règlement attaqué. Celle-ci se trouvait mise en évidence par rapport à tous les autres opérateurs économiques. Une disposition normative peut concerner individuellement l'opérateur économique requérant pour autant qu'elle porte atteinte à des droits spécifiques de celui-ci.

<sup>72</sup> J. P. Puissechet, *La Cour de Justice et les principes généraux du droit in La Protection juridictionnelle des droits dans le système communautaire*, Bruxelles, Bruylant, 1997, p. 130.

justifie l'admission de faire valoir ses droits et qui va emporter sur la nature réglementaire de l'acte.

Le fait, pour un opérateur économique, de faire partie d'un « cercle clos » d'opérateurs visés n'est pas suffisant pour lui reconnaître un intérêt individuel à agir, parce que « *la portée générale d'un acte ne sont pas mises en cause par la possibilité de déterminer avec plus ou moins de précision le nombre ou même l'identité des sujets de droit auxquels il s'applique à un moment donné* »<sup>73</sup>. Actuellement, il y a une situation intermédiaire, c'est-à-dire la possibilité d'attaquer un acte qui affecte directement une catégorie déterminée d'individus.

De même, le TPI<sup>74</sup> a généralement jugé une directive comme inattaquable par un particulier, parce qu'il n'est pas « *directement concerné* » par un acte qui va subir des mesures de transposition par les organes étatiques<sup>75</sup>. En outre, dans l'arrêt *Asocarne*<sup>76</sup>, cette exclusion est justifiée par la circonstance que la protection juridictionnelle des particuliers est dûment et suffisamment assurée par les juges nationaux qui contrôlent la transposition de la directive dans le droit interne.

En revanche, dans le cas d'absence du pouvoir discrétionnaire étatique à l'égard de l'acte concerné, la CJCE accordera à l'individu le droit de contester directement l'acte devant son prétoire<sup>77</sup>. La Cour a estimé que la requérante n'était pas individuellement concernée, en ce sens qu'elle n'avait pas établi qu'elle avait effectivement été « *atteinte par la directive*

*en raison de certaines qualités qui lui seraient particulières ou d'une situation de fait qui la caractérisait par rapport à toute autre personne* ». Donc, la tendance actuelle penche plutôt vers l'extension du critère d'« être individuellement concerné par l'acte ».

La raison de l'importance attachée à l'intérêt individuel et personnel est d'exclure l'action populaire.

L'avocat général Jacob a soutenu, dans l'arrêt UPA, la solution qui vise à redéfinir le lien individuel du requérant avec l'acte communautaire de portée générale, si celui-ci « *affecte, d'une manière certaine et actuelle, sa situation juridique en restreignant ses droits ou en lui imposant des obligations. Le nombre et la situation d'autres personnes également affectées par la disposition ou susceptibles de l'être ne sont pas, à cet égard, des considérations pertinentes* »<sup>78</sup>.

La CJCE a concentré l'essentiel de son argumentation juridique pour protéger la perfection « *du système complet de voies de recours et de procédures destinées à confier au juge communautaire le contrôle de la légalité des actes des institutions* ». Implicitement, la CJCE admet que le droit à un recours effectif ne remettra en cause le système des voies de recours prévu par les traités communautaires.

Dans la tentative d'admettre qu'un particulier puisse contester un acte de portée générale, l'arrêt *Jego-Quéré*<sup>79</sup> est particulièrement intéressant par rapport au fait que le TPI s'est appuyé dans son argumentation sur l'art. 47 de la Charte,

<sup>73</sup> TPI, 10 juillet 1996, *Martin et Maria Weber*, aff. T-482/93, Rec. p. II-609.

<sup>74</sup> Tribunal de Première Instance.

<sup>75</sup> TPI, 20 octobre 1994, aff. T-99/94, *Asocarne*, Rec. p. II-1177.

<sup>76</sup> CJCE, 23 novembre 1995, *Asocarne/Conseil*, C-10/95 P, Rec. p. I-4149.

<sup>77</sup> *International Fruit Company*, aff. 41 à 44/70, Rec. p. 411.

<sup>78</sup> Depuis l'arrêt de principe *Plaumann*, CJCE, 15 juillet 1963, aff. 25/62, Rec. p. 199, qui emploie une interprétation large du texte, non liée au sens grammatical.

<sup>79</sup> TPI, *Jego-Quéré*, 3 mai 2002, aff. T-177/01.

intitulé « *Droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial* »<sup>80</sup>. Dans un autre arrêt célèbre, UPA<sup>81</sup>, la Cour rappelle, en faisant en même temps une allusion au jugement Jego-Quéré, que la Charte ne constitue pas une norme de référence obligatoire pour le droit communautaire positif. Mais la contrainte d'assurer au particulier un recours efficace pour protéger ses droits fondamentaux subsiste en tant que principe général du droit communautaire.

Dans l'arrêt UPA, la requérante n'a même pas contesté le fait qu'elle n'était pas individuellement concernée par le règlement attaqué. L'association a invoqué directement la violation du droit à une protection juridictionnelle effective en l'absence des mesures nationales d'exécution, aucune action devant l'instance nationale comme un contrôle de validité du règlement par la voie du renvoi préjudiciel, n'a pas de fondement juridique. D'autre part, ni le recours de l'art. 235 du TCE, ni celui de l'art. 288, 2ème alinéa du TCE, ne peuvent garantir aux justiciables le droit à un recours effectif, puisqu'il ne peut pas se substituer à un recours en annulation, mais ils se bornent à sanctionner les violations suffisamment caractérisées des règles de droit. En plus, la règle invoquée n'a pas pour objet de conférer des droits aux particuliers<sup>82</sup>. D'autant plus, on est en présence d'une incitation de fait à violer la loi nationale pour pouvoir soumettre aux juridictions la question de l'irrégularité des actes litigieux<sup>83</sup>, n'a pas impressionné le juge communautaire. La CJCE a soutenu

justement la responsabilité du législateur national dans l'aménagement des recours internes, idée qui conforte le statut du juge national, comme juge communautaire du droit commun.

En effet, le principe d'égalité de tous les justiciables quant aux conditions d'accès au juge communautaire requiert qu'elles ne dépendent pas des particularités propres au système juridictionnel de chaque État membre. Après l'arrêt Greenpeace, nous pouvons penser que la jurisprudence de la CJCE allait s'infléchir, dans le sens de consacrer une forme de subsidiarité juridictionnelle qui permet l'introduction d'un recours en annulation sur la base de l'art. 230, alinéa 4 du TCE, lorsqu'il n'existe pas un recours national. Cette solution a été retenue par le TPI dans l'ordonnance UPA. En l'occurrence, la CJCE va changer cette décision, en affirmant qu'elle seule détient le monopole d'interprétation du droit communautaire et qu'elle seule est compétente pour entamer des revirements jurisprudentiels.

Conséquemment, le TPI se rétracte de sa position initiale courageuse de « *juge des droits subjectifs des particuliers* » pour reprendre la ligne de conduite imposée par la CJCE, en affirmant qu'il ne saurait se substituer au pouvoir constituant communautaire en vue de procéder à la modification du système des voies de recours. Dans diverses ordonnances<sup>84</sup>, le TPI renforce cette position, du rejet de toute possibilité d'ouvrir le recours en annulation<sup>85</sup>.

<sup>80</sup> Article 47 de la Charte: « Toute personne dont les droits et libertés garantis par le droit de l'Union ont été violés a droit à un recours effectif devant un tribunal dans le respect des conditions prévues au présent article ».

<sup>81</sup> TPI, 23 novembre 1999, *Union des Petits Agriculteurs (UPA)*, aff. T-173/98, Rec. p. II-3357.

<sup>82</sup> TPI, 6 décembre 2001, *Area Cova*, T-196/99.

<sup>83</sup> Les conclusions de M. Jacob du 21 mars 2002, *UPA/Conseil*, C-50/00P, point 43.

<sup>84</sup> Ordonnances TPI, 1 février 2001, *Area Cova c. Conseil*, aff. jtes C-300/99 P et C-388/99 P, Rec. p. I-983 et C-301/99 P, *Area Cova*, Rec. p. I-1005, *Salamander*, 27 juin 2000, aff. jtes T-172/98, T-175/98 à T-177/98, Rec. p. II-2487.

<sup>85</sup> « Les justiciables, voient leurs droits protégés par le biais d'un recours devant les juridictions nationales, lesquelles ont la faculté de prendre des mesures provisoires et, le cas échéant, d'opérer un renvoi préjudiciel qui constitue l'essence même du système de protection juridictionnelle ».



En conclusion, les instances judiciaires communautaires respectent une variante du principe de « séparation des pouvoirs » à la Montesquieu d'une « Communauté de droit ». Ce concept, au lieu de renforcer la protection des droits fondamentaux, permet ironiquement de tolérer les brèches du système juridictionnel mis en place. La CJCE refuse d'accepter une révolution jurisprudentielle de ses voies juridictionnelles pour « *mettre à l'abri le processus législatif communautaire d'interventions juridictionnelles excessives* »<sup>86</sup>. Cette raison n'est plus justifiée dans le stade de développement actuel des institutions communautaires. Si celles-ci ont les moyens de défense contre des interventions abusives des États membres, la démocratisation du processus législatif est encore d'actualité par rapport à l'exclusion d'une immixtion arbitraire des particuliers dans l'adoption d'un acte de portée normative.

En outre, lors de la révision des traités à Nice ou du PTECE, rien n'est modifié sur les conditions d'accès aux articles 230 du TCE et suivants, ce qui nous ramène à réfléchir sur le sens du maintien d'un statu quo restrictif, spécialement après l'adoption de la *Charte des droits fondamentaux*. Afin d'assurer une protection juridictionnelle efficace des droits matériellement reconnus, nous espérons dans une prochaine prise de conscience de la nouvelle tâche essentielle de la CJCE, d'être juge des « droits de l'homme », y compris pour les actes de portée générale des institutions.

Dans l'attente d'une révision des traités, les requérants privés continueront de tirer argument de telle ou telle ligne de jurisprudence ayant assoupli l'interprétation initiale des conditions

posées par les traités. De même ils devront tenter d'invoquer l'illégalité des règlements communautaires devant les juridictions nationales conformément à une logique de compensation des voies de droit, même si de telles contestations n'apporteront nécessairement le même résultat<sup>87</sup>.

## 5. Réflexion sur la pertinence d'un recours spécifique

L'idée d'un recours direct, spécifique, devant la CJCE, ouvert seulement dans le cas où il y a une violation d'un droit fondamental, n'a pas jusqu'à aujourd'hui un succès notable. Nous allons présenter brièvement ses traits, en faisant des références aux systèmes différents du droit national.

La proposition de certains États est d'instituer dans l'ordre juridique communautaire une sorte de référé constitutionnel inspiré du modèle constitutionnel allemand ou espagnol ou autrichien (à un moindre degré). Pour que ce recours soit accessible, l'ensemble des voies de droit internes devrait être épuisé au préalable par le particulier (cette règle reprend le modèle employé au cadre de la CEDH). Même s'il apparaît comme une solution particulièrement novatrice pour remplir les lacunes actuelles du système communautaire, des insuffisances subsistent.

En Espagne, ce type de recours, qui s'appelle le recours en amparo, n'est ouvert que contre les actes administratifs et juridictionnels et non contre les actes législatifs. En Allemagne, comme d'ailleurs en Autriche, le principe antérieurement évoqué, d'épuisement des voies internes, est utilisé strictement en matière de recours

<sup>86</sup> CJCE, 21 mai 1987, *Rau c. BALM*, aff. jtes. 133-136/85, Rec. p. 2289.

<sup>87</sup> Joël Rideau, *Le développement de la protection juridictionnelle des droits de l'homme dans l'UE: symboles et effectivité*, in R. Mehdi, *L'avenir de la justice communautaire. Enjeux et perspectives*, Paris, La documentation française, 1999, p. 83.

contre les actes législatifs. De plus, il est exigé que le requérant soit affecté personnellement, actuellement et directement par la loi, outre le fait que le recours est recevable seulement dans le délai d'un an après la promulgation de la loi. Ainsi, le recours est utilisé surtout contre les actes juridictionnels. Le cadre juridictionnel communautaire est assujéti à la conception de l'Allemagne de la seule protection d'un « droit subjectif »<sup>88</sup>, c'est-à-dire, soit d'un droit fondamental, soit d'un « intérêt légitime », directement lié à la personne du requérant, qui rend difficile d'accepter devant la CJCE une voie de recours constitutionnel efficace à titre préventif (parce qu'une « loi » communautaire est, en principe, de portée générale, les chances d'un particulier d'établir un droit subjectif lié à l'acte se diminuent).

Seuls l'Irlande et le Royaume-Uni semblent admettre de manière illimitée les recours en annulation contre les actes législatifs, même en l'absence de tout intérêt à agir.

Le panorama des solutions offertes par divers ordres juridiques nationaux nous montre l'utilité de ce recours pour un État, membre à la CEDH. Il peut réparer ses erreurs législatives avant que les particuliers agissent devant la Cour EDH. De ce point de vue, c'est un recours utile pour la vérification de la législation communautaire par la CJCE, si un jour l'UE adhérerait à la CEDH.

En revanche, nous regardons avec réticence l'idée d'introduire dans les traités un nouveau recours direct, spécifique pour la violation des droits fondamentaux, principalement parce qu'il impose la définition du noyau dur des droits à protéger (ce recours échapperait à l'exigence

d'établir un « intérêt direct et individuel » à agir, spécifique aux autres recours ordinaires devant la CJCE). Notre conception va plutôt vers la protection juridictionnelle de tous les droits fondamentaux garantis par la *Charte*, qui implique aussi la réforme profonde des recours ordinaires devant l'instance communautaire. De toute façon, l'introduction d'un tel recours augmentera les discriminations entre la protection conférée aux divers droits, donc il n'apportera pas les réponses attendues à la réforme communautaire.

## 6. Conclusion

La conclusion qui résulte est que le système communautaire tel qu'il est conçu aujourd'hui, est incomplet, le *respect du droit au juge* en cas de violation des droits fondamentaux, c'est un droit qui n'est garanti que partiellement par le traité. Les manques du système ne peuvent être comblés que par une réforme fondamentale du système dont l'objectif assigné serait la protection juridictionnelle effective des droits de l'homme ou par la conception d'un mécanisme d'adhésion de l'UE à la CEDH.

La dimension fondamentale du droit communautaire fondé sur l'idée de la réalisation de la « Communauté de droit » est représentée par la consécration juridique explicite d'un catalogue des droits de l'homme et sur le plan procédural, elle est donc censée se traduire par des mécanismes de protection appropriés de la garantie de ces droits. L'objectif de la protection des droits fondamentaux des particuliers tandis qu'il n'y a pas une assignation officielle de cet objectif à la CJCE s'insinue subrepticement dans ses arrêts, à partir de

<sup>88</sup> Jacques Ziller, *La dialectique du contentieux européen: le cas des recours contre les actes normatifs*, in *Mélanges en l'honneur de Michel Fromont*, Strasbourg, Presses Universitaires, 2001, p. 451.

son propre concept conçu ironiquement pour défendre l'état des lieux de son système juridique, c'est-à-dire le fameux concept de la « Communauté de droit ».

Malgré les efforts de la CJCE, des cas de figure dans lesquels les particuliers ont l'exercice des voies de recours devant les instances nationales, la thèse de la CJCE de l'« assurance d'un système de protection juridictionnelle complète » aux droits des particuliers n'est pas à l'abri de toute critique. Ce système juridictionnel pourrait se compléter par le contrôle de la Cour EDH.

L'instance communautaire a toujours justifié le renvoi devant le juge national par le fait qu'elle exercera un contrôle de feedback, par le biais du mécanisme de renvoi préjudiciel. Celui-ci constitue la clé de l'articulation aux deux niveaux, national et communautaire. Ainsi, nous avons soutenu

l'insuffisante protection assurée par le biais de l'article 234 du TCE, puisque l'essentiel de l'exercice de ce mécanisme appartient au bon gré du juge national (malgré les importants infléchissements apportés à sa configuration par la CJCE).

Le système actuel doit être réformé afin d'assurer une sanction complète et effective du « *droit au droit* », c'est-à-dire le droit à une protection juridictionnelle accessible et efficace en droit communautaire, qui est un principe inhérent à tout État de droit.

En attendant des réponses, la Communauté de droit, incluant le développement de la protection des droits fondamentaux des particuliers, demeure perfectible à certains égards, notamment quant à l'accès au juge communautaire.

## BIBLIOGRAPHIE

### A) Sources

*Les traités de Rome, Maastricht et Amsterdam et Nice: le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne modifiés par le traité de Nice: textes comparés*, Paris, La Documentation Française, 2002

*Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne*, Luxembourg, OPOCE, 2000

### B) Ouvrages :

ALSTON, Philip (dir), *L'Union européenne et les droits de l'homme*, Bruxelles, Bruylant, 2001;

DONY, Marianne, BRIBOSIA, Etienne, (ed.), *L'avenir du système juridictionnel de l'Union européenne*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2002,

GANSHOF VAN DER MEERSCH, Walter, *L'adhésion des Communautés Européennes à la CEDH*, Bruxelles, Bruylant 1981,

GREWE, Constance et autres, *Les droits individuels et le juge: Mélanges en l'honneur de Michel Fromont*, Strasbourg, Presses Universitaires, 2001, pp 451 et ss

LECLERC, Stéphane, AKANDJI-KOMBE, Jean François, REDOR, Marie-Joëlle (éd), *L'Union européenne et les droits fondamentaux*, Bruxelles, Bruylant, 1999

MANIN, Philippe, *Les Communautés européennes. L'Union Européenne. Droit institutionnel*, 2e édition, Paris, Pedone, 1999.

MEHDI, Rostane (dir), *L'avenir de la justice communautaire. Enjeux et perspectives*, Paris, La documentation française, 1999

PESCATORE, Pierre, *L'ordre juridique des Communautés Européennes*, Liège, Presses universitaires de Liège, 1973

PICHERAL, Caroline, *L'ordre public européen Droit communautaire et droit européen des droits de l'homme*, Paris, CERIC, 2001

PUISSOCHET Jean-Pierre, *Protection juridictionnelle des droits dans le système communautaire*, Bruxelles, Bruylant, 1997, pp.

RIDEAU, Joël, *Le droit au juge dans l'Union Européenne*, Paris, LGDJ, 1998,

RIDEAU, Joël, *L'Union Européenne Commentaire des traités modifiés par le traité de Nice du 26 février 2001*, Paris, LGDJ, 2001

RIDEAU, Joël (dir), *De la Communauté de Droit à l'Union de Droit: continuités et avatars européens*, Paris, LGDJ, 2000

RIDEAU, Joël, *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes*, Paris, LGDJ, 2000

RIDEAU, Joël, *Code des procédures juridictionnelles de l'Union européenne*, Paris, Litec, 2002,

ROUSSEAU, Dominique (dir), *Conseil constitutionnel et Cour européenne des droits de l'homme: Droits et libertés en Europe: actes du colloque de Montpellier*, Paris, STH, 1990

SUDRE, Frédéric, *Réalités et perspectives du droit communautaire des droits fondamentaux*, Bruxelles, Bruylant, 2000

TAVERNIER, Paul (éd.), *Quelle Europe pour les droits de l'homme? La Cour de Strasbourg et la réalisation d'une "union plus étroite" (35 années de jurisprudence: 1959-1994)*, Bruxelles, Bruylant, 1996

VANDERSANDEN, Georges, *La réforme du système juridictionnel communautaire*, Bruxelles, ULB, 1994

### C) Articles des revues:

BARAV, Ami, *Cour constitutionnelle italienne et droit communautaire*, RTDE, 1985, pp.313 et ss

HARMUSSEN, *Why is 177 interpreted against private plaintiffs?*, *European Law Rev.*, 1980, pp 112 et ss.

JACQUE, Jean-Paul, *L'avenir de l'architecture juridictionnelle de l'Union*, RTDE, 1999, n. 3, pp.443-449

LABAYLE, Henri, *Droits fondamentaux et droit européen*, AJDA, 1998, pp.86 et ss

NIHOUL, P., *La recevabilité des recours en annulation introduits par un particulier à l'encontre d'un acte communautaire à portée générale*, RTDE, 1994, pp. 171-194

RIDEAU, Joël, *Le rôle de l'UE en matière de protection des droits de l'homme*, RCADI, t.265, 1997, pp.143 et ss.

RODRIGUEZ-IGLESIAS, G .C., *L'avenir du système juridictionnel de l'UE*, *Cahiers de droit européen*, 1999, n. 3-4, pp. 275-281

SUDRE, Frédéric, *La Communauté européenne et les droits fondamentaux dans le Traité d'Amsterdam: vers un nouveau système européen de protection des droits de l'homme?*, JCP, n.1-2, 1998, I; pp.15-100

VANDERSANDEN, Georges, *Pour un élargissement du droit des particuliers d'agir en annulation contre des actes autres que les décisions qui leur sont adressées*, *Cahiers de droit européen*, 1995, n.5-6, pp.535-552

VILACA DA CRUZ, J.L., *Y-a-t-il des limites matérielles à la révision des traités instituant les Communautés européennes*, *Cahiers de droit européen*, 1993, n.1-2, pp.3-37

WACHSMANN, Patrick, *Les droits de l'homme*, RTDE(33), n. 4, 1997, pp. 883-902

WAELEBROECK, Michel., VERHEYDEN, A.-M., *Les conditions de recevabilité des recours en annulation des particuliers contre les actes normatifs communautaires*, *Cahiers de droit européen*, 1995, n.3-4, pp. 399-441

D) Sites Web:

*Traité établissant une Constitution pour l'Europe* CONFÉRENCE DES REPRÉSENTANTS DES GOUVERNEMENTS DES ÉTATS MEMBRES Bruxelles, le 6 août 2004, CIG 87/04

CONFÉRENCE DES REPRÉSENTANTS DES GOUVERNEMENTS DES ÉTATS MEMBRES, Bruxelles, le 6 août 2004, CIG 87/04, ADDENDUM 2 AU DOCUMENT CIG 87/04 *Objet: Déclaration 12 à annexer à l'acte final de la Conférence intergouvernementale et acte final, concernant les explications relatives à la Charte des droits fondamentaux*



## NEGOTIATIONS ON ACCESSION AND IMPLEMENTATION OF THE EU COMMON AGRICULTURAL POLICY: THE SLOVAK EXPERIENCE

JUDr. Marieta Okenková\*

*Abstract. The accession of the 10 countries in May 2004 became possible on the basis of successful negotiations, which were on the national level handled by experts and politicians working together with the common aim to join the Europe of better options for the future. Agriculture plays an important role in the economic and political life of many of these countries. Following the successful negotiation process, the Slovak farmers, for example, have now the possibility to benefit from larger envelope of financial support which will help them in the transformation process, but essential for the future will be their own initiative in order to increase their competitiveness not only in the area of prices, but also quality of agricultural products. The future of the effective Slovak agriculture and higher quality of rural life is based on the shift of its orientation towards ecological and multifunctional agriculture.*

### Introduction

On 1st May 2004 Slovakia together with Cyprus, the Czech Republic, Estonia, Hungary, Latvia, Lithuania, Malta, Poland and Slovenia joined the European Union, while Bulgaria and Romania hope to do so by 2007. The accession became possible only on the basis of successful negotiations which were on the national level handled by experts and politicians working together with the common aim to join the Europe of better options for our future. Agriculture plays an important role in the economic and political life of many of these countries. The agriculture chapter (Chapter 7 of 31 in the accession negotiations) was the most difficult, complicated and conflicting of all.

The Slovak agriculture is characterized by predominant position of

cooperatives. There are 41 203 cooperatives and that is 68,9% of all legal entities. The second largest group is the private companies, representing 29,5%. The total utilized agricultural area represents 2,236.036 ha. Agriculture employs nearly 100 thousand people, which is 4,75% of the total national number of employed people, even though the number is declining year by year, e.g. ten years ago in 1995 it was 187 680 people. The agriculture is represented by 4,55% in the gross national product and by 5% in the national value added.

By accession of 10 new Member States to the EU the total number of farmers increased from 7 to 10 million and the total utilized agricultural area increased by 38 million hectares to 130 million hectares in the current 25 Member States. It represents 30% increase, while the production of the

\* From July 2001 till September 2003 the author was working at the Ministry of Agriculture of the Slovak Republic in the position of coordinator for EU integration and Deputy Director General of the Section for Agriculture, Foodstuffs and Trade. She was the member of the negotiation team of Slovakia on accession to the EU responsible for the area of agriculture. After finalizing the negotiations she was acting as the Speaker on Special Committee on Agriculture. Currently she is studying for her PhD at the Agricultural University in Nitra. As of October 2005 she works as the adviser of the minister at the Ministry of Agriculture of the Slovak Republic. She is responsible for the integration of the research institutes in the area of agriculture into the new Slovak Agricultural Research Activity - SARA. As of 1 January 2006 she will act as the General Director of the new integrated research organisation.



most products increased only by 10 - 20%. The gross value added for agriculture increased only by 6%. These numbers confirm the fact, that the new EU Member States have a great potential of agricultural production, which is not utilized in the full capacity. The increased market with 454 million consumers without customs barriers, export quotas and commercial barriers created positive possibilities and greater stability for until then not very stable agricultural markets. The new Member States also benefit from the access to the EU financial resources intended for agriculture and rural development, which represent nearly 50% of the total EU budget. In comparison to the EU 15 in the new Member States more people are employed in agriculture (21,4% in contrast to 4,3% in the EU 15) and significantly less pesticides and artificial fertilizers are utilized.

#### A brief history

Slovakia started the negotiations much later than most of the other countries. In 1997 the European Council in Luxembourg agreed to open negotiations with Cyprus, the Czech Republic, Hungary, Estonia, Poland and Slovenia. The European Council in London in March 1998 officially launched the negotiating process with Hungary, the Czech Republic, Estonia, Poland and Slovenia. In Bulgaria, Latvia, Lithuania, Romania and Slovakia started only the screening process of agricultural legislation. In December 1999 the Helsinki European Council decided to open negotiations with Bulgaria, Latvia, Lithuania, Malta, Romania and Slovakia. In June 2000 the European Commission opened the negotiations with the so-called Luxembourg group countries (Cyprus, the

Czech Republic, Hungary, Estonia, Poland and Slovenia). The remaining three countries had to wait one more year. Slovakia submitted its negotiation position papers on agriculture to the Council on 7th December 2000<sup>1</sup>. The chapter for the so-called Helsinki group (Slovakia, Latvia and Lithuania) was opened on 12th June 2001. These three countries had much less time for negotiations than the other seven countries.

#### The areas of negotiations

The accession negotiations were focused on three basic areas:

1. Common market organizations with agricultural products and related negotiations on production quotas, premium rights and maximum guaranteed areas.
2. Implementation of veterinary and phytosanitary legislation.
3. Financing of agriculture after accession and safeguarding of sufficient financial resources for fulfillment of conditions resulting from acquis implementation.

#### Negotiation requests

In its original negotiation position papers from December 2000 Slovakia submitted 43 negotiation requests, including 6 transitional periods, 7 exceptions from the application of the EU legislation and 30 requests were related to direct payments and quotas. During the technical meetings with the Commission the individual requests were re-evaluated. On the basis of the negotiation mandate of the Government of the SR from July 2001, October 2001 and May 2002 in the final

<sup>1</sup>Romania did so in December 2001.

stage of negotiations Slovakia was exercising only 24 requests including 2 transitional periods.

Decreasing the number of requests did not mean that Slovakia was retreating from its original position. On the basis of technical meetings with Slovakia certain requests were clarified as unnecessary because they can be addressed in normal procedures within the framework of valid EU legislation, e.g. Slovakia was requesting a transitional period until the end of 2006 for state aid to support National stud farm. It is understandable that Slovakia wants to support its National stud farm for longer than three coming years and that also the old member states have their own national stud farms which they support via state aid.

#### Three stages of negotiations

The whole process of negotiations can be divided into 3 following stages:

1. Technical meetings with the Commission conducted at two levels:
  - level of the Commission experts for individual areas
  - high-level technical meetings
2. Informal negotiations with the Presidency of the EU, the so-called political negotiations.
3. Copenhagen summit.

Technical meetings with the Commission were handled for one year, from September 2001 till October 2002. The most difficult and extensive part of the chapter related to veterinary and phytosanitary issues was preliminary closed on 12th June 2002 which was exactly one year after the beginning of negotiations. Once the technical meetings were finished the informal meetings with the Danish

presidency of the EU so called political negotiations took place in November 2002. The whole process was concluded by the Copenhagen summit on 12 - 13 December 2002.

#### Technical meetings

The technical meetings with the Commission were based on mutual explanation of positions. These meetings were carried out at two levels: at the level of experts and at the high-level. The meetings at the expert level took place in several rounds and the experts of the Ministry of Agriculture of the SR responsible for individual specified areas were explaining the national position of the SR. The high-level technical meetings took place in two rounds (on 21st June 2002 and 25th September 2002). The remaining open questions which were not solved at the lower level were presented at these meetings. They were mainly related to production quotas, premium rights and maximum guaranteed areas. During the second round of high-level technical meeting the proposed quota by the Commission was significantly increased. The Slovak Republic took advantage of the second part of the EU definition of ewes on the basis of which "ewe" shall mean any female of the ovine species having lambed at least once or aged at least one year. The word "or" played the decisive role in this definition and Slovakia managed to increase its quota for ewes by 20% of yearlings. On the basis of this the total number of eligible ewes was increased by nearly 73 thousand pieces.

At this stage of negotiations no more increases of quotas could be agreed outside the general framework applied to all

10-candidate countries, except those based on relevant statistical data and acquis.

Each verbally presented information during the technical meeting had to be subsequently confirmed in writing in the document called Additional Information to the Negotiation Position. Altogether, Slovakia submitted to the EU 16 of these documents until the final day which was 15th October 2002. This Additional Information was essential when forming the Common Position of the EU and the SR. The Commission in January 2002 presented the first draft of the Common Position. This document already covered the reaction of the EU to the negotiation requests. With many proposals of the Commission, mainly in the area of certain quotas, Slovakia did not agree and therefore started to prepare for the final negotiations.

Preparation for the final negotiations

Slovakia did not agree with the proposal of the Common Position of the EU and the SR in the four following areas:

1. Priorities for quotas

Slovakia declared four main priorities for the final stage of negotiations. They were related to the Slovak request to increase quotas for milk and isoglucose, premium rights for suckler cows and she-goats.

2. Open questions

Three further questions were opened. The first open question was regarding the Slovak request to increase the area for fibre production in order to receive the support for processing. The other two open questions were

related to increase of area production for tobacco and arable crops together with the reference yield.

3. Rural development

After dividing the financial envelope for rural development from the guarantee section of the EAGGF among all ten candidate countries the 5% reserve was available for solving specific situations. The Slovak Republic was the first one to officially request the increase of its allocation for rural development from this 5% reserve. The main arguments presented by Slovakia to the Commission were that nearly 70% of the total utilized agricultural area is classified in less favored areas and that on the basis of structural farm census there are 63 528 potential semi-subsistence farms in Slovakia which are eligible to annual support at the level of 1 000 Euro during five years. Two other countries applied for this 5% reserve and those were Slovenia and the Czech Republic.

4. Tokaj issue

In the framework of the negotiations with the EU the Slovak Tokaj wine-growing and wine-making area was recognized. The opened remained the issue of recognition of the geographical indications "Tokaj wine from the Slovak Tokaj wine-growing and wine-making area". This issue was highly stressed during the negotiations with the EU, even though the EU was proposing to solve this issue on a bilateral basis with Hungary. It is cultural and historical heritage of Slovakia for which it was necessary to fight. The Tokaj area

with its specific conditions for growing grapes and production of wine is the only one and it is unique.

Informal negotiations with the Presidency of the EU

Informal negotiations with the Danish Presidency of the EU took place in four rounds in November 2002. Those were very intensive negotiations and the Slovak Republic was represented by the Chief Negotiator of the SR Mr Ján Figeš. Except the chapter for agriculture only the chapter for financial and budgetary issues remained opened. Mr Figel was handling the negotiations on the basis of the negotiation mandate elaborated by the Ministry of Agriculture of the SR, which was implying the above-mentioned four areas of opened questions. At the last meeting on 3rd December 2002 the final agreement on finalization of negotiations was reached, except two horizontal questions regarding the level of direct payments and the length of the transitional period. The result of these negotiations was so called "Package" outside the framework of the Common Position of the EU and the SR, in which most of the Slovak request were met. This "Package" was the basis for the final meeting of Prime Ministers and heads of states at the Copenhagen summit in December 2002.

#### Final results

In the final stage of negotiations the EU accepted the position that the proposed reference period of 1995 - 1999 is not suitable for Slovakia as this period was effected by the highest decline of production. Finally, in all four priority areas, the reference year was set as the last available year before finalizing the

negotiations and that was the year 2001 with the exception of quota for isoglucose where the average of the years 2000 and 2001 was considered.

One of the main arguments of the EU was that when setting the level of quotas, premium rights and maximum guaranteed areas, only the real production could be taken as basis, which can only be objectively quantified on the basis statistical data. On many occasions the EU clearly declared that prognosis and expected development focused on production increase will not be taken into account.

#### *Milk quota*

The milk quota was considered as the highest priority for negotiations because of its strategic importance for Slovakia and because in case of this quota it is a maximum production ceiling and overproduction is sanctioned by fines. It was a priority not only for Slovakia, but for other candidate countries as well. At the same time it was very sensitive for the old 15 member states.

Slovakia managed to negotiate the same conditions for setting milk quota as was applied to the old member states. The system of quotation of milk was introduced in the EU due to the very high overproduction in 1984, while the reference year was set for the year 1981. In case of Slovakia the quotation started on the date of accession in 2004 and the reference year was set for the year 2001.

Milk quota is composed of two independent quotas. One quota is set for deliveries for milk processing. The level of this quota is based on statistical data for the year 2001 and it represents 990.810 tones.

The difficult task was to set the level of the second quota for direct sales, as they were not statistically recorded until the end of 2002. Slovakia elaborated several variation calculations which were not accepted by the Commission, which insisted on its own calculation based on the EU estimates of on farm consumption intended for human consumption and animal breeding which do not constitute part of the quota. The final level of quota for direct sales is 22.506 tones. The overall quota for milk represents 1,013.316 tones and it will be increased from 2006 onwards by restructuring reserve of 27.472 tones. As of 2006 the overall quota for milk for Slovakia will be set at the level of 1,040.788 tones. The reference fat content for Slovakia was set at the level of 3,71%, which is a statistical data for the year 2001.

The Slovak republic further requested an additional quota of 120.000 tones on the basis of sharp decline of number of milking cows which declined by more than 50% from the year 1991 onwards and this was the main reason for rapid decline of milk production. The other presented arguments comprised such situations as collapse of markets of Council of mutual economic cooperation, problems connected to transformation process etc. This additional quota was based on so-called SLOM quota, which was in the past awarded to Austria, while there existed a special system of state support. The Slovak request was based on the basic philosophy that this additional quota would compensate farmers for radical decline of milk production and negative impacts of the transformation process.

Furthermore, Slovakia requested also a transformation reserve at the level of 60.000 tones with the argument that on farm

milk consumption will gradually decline and commercial utilization of milk, deliveries and direct sales, will increase. At the final stage of negotiations all new candidates received this special transformation reserve as of 2006 on the basis of the condition that they prove gradual decline of on farm milk consumption on the basis of real restructuring of this sector.

#### *Isoglucose quota*

The second priority for Slovakia was the isoglucose quota mainly in regard to high proportion of corn production (60% of annual production) intended for isoglucose production. In this case Slovakia recorded the highest increase of quota from the originally proposed level of 3.220 tones in January 2002 to gradually increased current level of quota set at 42.547 tones. At the same time Slovakia also received B quota for subsidized export to third countries outside the EU, which was set at the pre-accession level of exports to the Czech Republic within the Customs Union. This B quota was originally not acknowledged for Slovakia.

#### *Premium rights for suckler cows*

In case of suckler cows the premium rights were set at the level of the year 2001, while the same principle was applied as for the old member states (10% decline). In case of Slovakia it was a statistical data for the year 2001 at level of 31.200 pieces which was reduced by 10% and the final level of premium rights for Slovakia is 28.080 pieces. In this case it is not a maximum ceiling of suckler cows. Slovakia can have as many suckler cows as it wishes, but only this limited number will receive subsidies from the EU.

### *Premium rights for she-goats*

Premium rights for she-goats were originally not provided for the Slovak republic, but only for Cyprus and Slovenia. Within the framework of negotiations Slovakia took advantage of the EU definition on the basis of which eligible for this premium are she-goats predominantly, not exclusively intended for meat production. In the final stage of negotiations the level of premium rights were set at 30.600 pieces, which is more than Slovakia requested (30.000 pieces), while this premium rights constitute part of one common quota for ewes and she-goats which was negotiated at the total level of 305.756 pieces. For comparison it is necessary to state that Slovakia has one of the biggest premium rights not only from the new, but also from the old member states.

### *Increase of allocation for rural development*

Slovakia was also successful in this area. For rural development the original allocation represented 263 million euro for Slovakia. The Danish presidency allocated additional 340 million euro which were divided between three countries. The Slovak republic received additional 90 million euro from this allocation, more than  $\frac{1}{4}$ . The total allocation for rural development was increased to 353 million euro, which is by 35% more than the originally allocated amount. The Czech republic which is double the size of Slovakia received 100 million euro and the most received Slovenia as a certain compensation for the fact that their pre-accession level of direct payments reflects the subsidies provided by the EU. These additional

financial resources will be used for financing less-favored areas, semi-subsistence farms, agro-environment measures within the Guarantee section of the EAGGF.

### *Commissioners covenant regarding Tokaj*

Within the framework of the negotiations with the Commission the Slovak Tokaj wine-growing and wine-making area was recognized at "Tokaj region" in the Accession Treaty. The open remained the question of geographic indication. The day before departure to Copenhagen Slovakia received a covenant in the form of a joint letter from the Commissioner for enlargement Mr Gunter Verheugen and the Commissioner for agriculture Mr Franz Fischler that the European Commission will utilize the available time between signature of the Accession Treaty and the accession of Slovakia to the EU for execution of all necessary procedures related to geographic indication of the Slovak wines including Tokaj wine from the Slovak part of the Tokaj wine-growing and wine-making area.

### *Two transitional periods*

The Slovak republic has two transitional periods negotiated in the chapter of agriculture: the possibility of further application of state aid related to the stock warehouse security warrants till the end of 2006 and a transitional period for an exception from the EU hygienic standards for two establishments (the first if meat processing and the second is fish processing establishment), while the second one took back its request for the transitional period even before the accession to the EU.

*Additional national payments, so called top-ups*

The basic financial framework for agriculture was set within Agenda 2000 at the Berlin summit in 1999. Originally the conclusions from the Berlin did not count with financial resources for direct payments for the new member states within the current financial perspective. This was the reason why the old member states refused to include financing of direct payments into the financial framework. It was the European Commission which in January 2002 for the first time submitted the Financial framework for enlargement which included direct payments at the level of 25/30/35/40% in the first 4 years and subsequent increase by 10%, which represented 10 year transitional period till 2013.

The old member states strictly refused and critiqued the proposal which was not reflecting the conclusions of the Berlin summit. Only after the intensive pressure of

all candidate countries the European Council in Seville in June 2002 and subsequently in Brussels in October 2002 confirmed that the new member states would have a right to direct payments in compliance with the Commission proposal from January 2002.

During the final political negotiations the Danish presidency proposed the possibility of top-ups up to 40% of the EU level with possible transfer of 20% of financial resources intended for rural development with minimum participation of state at the level of 20%. The result of the Copenhagen summit was that the combination of resources from the rural development as well as of so called national additional payments will be possible to increase the direct payment up to the level of 55 60 65% or the level of the year 2003 plus 10% during 2004-2006 and as of 2007 up to 30% over the phasing-in level, but exclusively from the national resources.

Quotas, premium rights and maximum guaranteed areas for Slovakia

Commodity	Slovak request	Agreed levels
<b>Milk</b>	1.236.000 t	for 2004 and 2005 <b>1,013.316 t</b> as of 2006 <b>1,040.788 t</b>
Arable crops (basic area)	1.039.000 ha	<b>1.003.453 ha</b>
<b>Cereal equivalent (t/ha)</b>	4.09 t/ha	<b>4.06 t/ha</b>
<b>Isoglucose</b>	60.000 t	<b>42.547 t</b>
Isoglucose – quota A	50.000 t	37.522 t
Isoglucose – quota B	10.000 t	5.025 t
<b>Sugar</b>	235.000 t	<b>207.432 t</b>
Sugar – quota A	190.000 t	189.760 t
Sugar – quota B	45.000 t	17.672 t
<b>Beef meat</b>		
Slaughter premium	316.579 pcs	<b>266.903 pcs</b>
- adults	259.978 pcs	<b>204.062 pcs</b>
- calves	56.601 pcs	<b>62.841 pcs</b>
Special beef premium	80.000 pcs	<b>78.348 pcs</b>
Premium for suckler cows	50.000 pcs	<b>28.080 pcs</b>
Additional payments	Not quantified	<b>4,500.535 €</b>
<b>Ewes and she-goats meat</b>	400.000 pcs	<b>305.756 pcs</b>
Ewes	370.000 pcs	275.156 pcs
She-goats	30.000 pcs	30.600 pcs
Additional payments	Not quantified	<b>323.000 €</b>
Fibre	2.400 t	<b>262 t</b>
Long fibre	800 t	73 t
Short fibre	1.600 t	189 t
<b>Oilseeds</b>	1.200 ha	<b>1.215 ha</b>
<b>Durum wheat</b>	5.000 ha	<b>4.717 ha</b>
<b>Dried fodder</b>	Potential 20.000 t	<b>13.100 t</b>
<b>Starch potato</b>	1.700 t	<b>729 t</b>
<b>Tobacco</b>	2.600 t	<b>1.715 t</b>
<b>Tomatoes for industrial processing</b>	36.000 t	<b>29.500 t</b>
<b>Peaches for industrial processing</b>	1.100 t	<b>147 t</b>

The impact of the accession to the EU

By accession to the EU the Slovak Republic became a part of strong integration structure with significant political, safety, economic and human potential. The area of stability was increased by Slovakia and thus indirectly increasing the safety of our country. The integration with the EU strengthened the position of Slovakia within

the region, while increasing its international credibility from the political as well as economic aspect. The Slovak economy gained the free access to the vast single internal market of the EU and thus creating greater possibilities for inflow of investments and modern technologies with subsequent increase of our economy competitiveness and reinforcement of its international economic position.



*Partial loss of sovereignty*

Each more significant step in economic integration is inevitably connected with the need of important political negotiations and decisions, with transfer of political power from the national to the supranational authorities and institutions, so with the issues of national sovereignty. Agriculture is just one of the areas where significant transfer of national sovereignty to the authorities of the EU is realized. On the other hand Slovakia gained the possibility to participate in the decision-making process of the EU, influence the development of the EU and formulate the European policies through its representatives in individual EU institutions.

*Systematic changes*

From the transposition and implementation of the EU acquis in the area of agriculture result many systematic changes which are connected with establishment of necessary institutions, tools and mechanisms:

- establishment of the Paying Agency and the Integrated Administrative and Control System, so called IACS for utilization of financial resources from the EU budget,
- establishment of individual registers (Land Parcel Identification System LPIS, Register of farmers, Register of farm animals, Register of vineyards, Register of fruit orchards)
- establishment of system of operative market information,
- establishment of system of intervention centers,
- creation of system of classification of carcass animals and labeling of meat,

- transposition of veterinary EU directives,
- preparation for implementation of directly effective legal acts of the EU (regulations) mainly in the area of common market organizations, so called commodity regimes,
- modernization and establishment of boarder inspection points at the external border of the EU (road boarder point at Vyšné Nemecké, train boarder point at Ľierna nad Tisou and the airport Bratislava),
- modernization of meat processing establishments,
- preparation of experts for the representation in relevant EU committees.

The first year of implementation of direct payments in the new Member States

The accession negotiations resulted in three specific set of provisions<sup>2</sup> regarding the implementation of direct payments in the new Member States:

- progressive introduction (phasing in) of direct payments, from 2004 to 2013,
- possibility to opt for Single Area Payment Scheme (SAPS),
- possibility to grant additional support to farmers, using Complementary National Direct Payments (CNDPs, or so called 'top-ups').

All new Member States apart from Malta and Slovenia have decided to use SAPS. The Slovak government with its decision of 5 June 2003 opted for SAPS for the period of 2004-2006.

Article 143a of Council Regulation (EC) No 1782/2003 provides that direct payments in the new Member States shall be

<sup>2</sup> The main provisions of the Act of Accession regarding the direct payments in the new Member States have been integrated in Council Regulation (EC) No 1782/2003, the 'CAP Reform' Council Regulation (see Council Decision of 22 March 2004 adapting the Act of Accession following the reform of the common agricultural policy, OJL 93 of 30 March 2004).

introduced progressively as a percentage of the level of the payments applicable to the 15 other Member States and with the following schedule: 25 % in 2004, 30 % in 2005, 35 % in 2006, 40 % in 2007, 50 % in 2008, 60 % in 2009, 70 % in 2010, 80 % in 2011, 90 % in 2012 and 100 % in 2013. But under Article 12a of that Regulation the new Member States are exempted from the 'modulation' (5 % reduction of all direct payments to be transferred to rural development measures) and from the 'financial discipline' (from 2007, reduction of all direct payments when the budgetary forecasts indicate that the annual ceilings fixed by the European Council will be exceeding). Therefore the level of direct payments in the new Member States will probably reach the level in the other 15 Member States before 2013, depending on the way the financial discipline will function.

Article 143b of Council Regulation (EC) No 1782/2003 provides for the possibility for the new Member States to use, for a transition period (3 years, with a possibility for a further 2 years extension), a specific regime for granting direct payments to farmers. The Single Area Payment Scheme principles and main elements have been introduced during the negotiation process in order to propose to the new Member States a simplified direct payment regime facilitating and reducing the cost of the preparatory work to be made before and during the first years of accession. It allows putting in place and using only part of the Integrated Administration and Control System tools. In particular, there are no set-aside obligation and no payment per animal or per ton of production, there are only payments per ha of agricultural land. It is a decoupled support regime (no obligation to produce) based on 2 elements fixed at national level:

- A national financial envelope, to be established by the Commission and which is the sum of all the direct payments the Member State concerned would receive under 'normal' direct payment regimes,
- A national agricultural area, to be established as the part of the agricultural area that was in 'good agricultural condition' in June 2003 and to be adjusted according to objective criteria to be approved by the Commission (e.g. reduction to take into account that the Member State concerned could decide not granting direct payments to farms smaller than 1 ha).

The figures of the national financial envelope for the year 2004 have been established on the basis of the quantitative parameters specified in the Act of Accession for each support scheme, adjusted using the relevant percentage (phasing in of direct payments). For aid schemes not governed by a national ceiling (e.g. protein crops, grain legumes, bovine extensification premium and sheep and goats additional premium), the figures are based on the assumptions used during the accession negotiations for establishing the budgetary scenario.

Once the SAPS financial envelope is established, the SAPS amount per ha depends on only one element: the number of ha for which SAPS may be granted. This number of ha is called in the Act of Accession - Article 143b (4) of Council Regulation (EC) No 1782/2003- the "agricultural area" and is defined as:

- the part of the utilized agricultural area (as established by EUROSTAT) which has been maintained in good agricultural condition at 30 June 2003, whether or not in production at

- that date,
- where appropriate, adjusted in accordance with objective criteria to be proposed by the new MS and approved by the Commission.

Apart from Cyprus, the new Member States using SAPS have decided to set a minimum size of 1 ha for the eligible holdings and a minimum size of 0.3 ha for individual parcels. The SAPS areas have been adjusted accordingly.

The SAPS amount per ha results from dividing the national financial envelope by the national agricultural area of the concerned Member State. Each year farmers shall apply to the scheme, indicating only the eligible area they are farming. This area has to be maintained in good agricultural and environmental condition, otherwise sanctions shall apply following the cross-compliance model introduced by the CAP reform. Where in a given year the total land subject to applications is above the national agricultural area, the payments shall be proportionately reduced.

The figures below derive from the financial envelope and the agricultural area of each new Member State and for the year 2004.

SAPS areas, financial envelopes and amounts per ha for 2004

	Cyprus	Czech Rep	Estonia	Hungary	Latvia	Lithuania	Poland	Slovakia
Area (000 ha)	140	3.469	800	4.355	1.475	2.288	14.843	1.955
Envelope (million €)	9,96	198,94	21,40	305,81	30,48	82,07	659,95	85,72
Amount/ha (euro)	71	57,35	26,75	70,22	20,66	35,87	44,46	43,85

The Commission Regulation No 2199/2003 establishing the rules for the SAPS implementation in 2004 has been published at the end of 2003, providing the 8 new MS concerned guidance and enough time to make all the preparatory work sufficiently in advance. The Commission

Decision fixing the financial envelopes for the year 2004 and establishing the agricultural areas under SAPS (therefore establishing indirectly the SAPS amount per ha) was adopted by the Commission on 20 April 2004. Commission Regulation (EC) No 1111/2004 postpones the latest date for farmers application, from 15 June to 15 July 2004, responding to the evidence that in some new Member States both administrative difficulties and farmers lack of information were delaying the lodging of applications.

The Act of Accession establishes the possibility for the new Member States, during the transitional period and subject to the approval by the Commission, to pay farmers additional support in the form of Complementary National Direct Payments (CNDPs, commonly known as 'top-ups'). It offers to the new Member States a lot of flexibility to define their CNDPs regime. This means that CNDPs can be tailored to meet the specific needs and objectives of the Member State concerned. In particular, new MS using SAPS may combine different EU support regimes in one sector.

- when using SAPS, it is possible to aggregate some of the EU 'normal'

support regimes into one single sector;

- it is possible to decide, for each sector, whether the CNDP amount should be established referring to the EU 15 level of support (adding to the support level resulting from the

phasing in of the direct payments up to 30 % of the UE level, e.g. resulting in 2004 in a global support level equal to 55 % of the EU 15 level), or whether it should be calculated on the basis of the national level of support before accession (pre-accession support level plus 10 % of the EU 15 level, but not more than 100 % of the EU 15 level);

- it is also possible to decide, for each sector, whether the CNDP would be totally financed from the national budget or would be co-financed with rural development EU funds (up to a maximum of 20-20-20 or 25-20-15 % of total RDP allocations for 2004-2005-2006 in total, respectively).

For each of the new Member States and in respect of each year the Commission will adopt a decision authorizing the CNDPs which shall notably establish:

- ✓ the total maximum amount of complementary national aid to be granted in respect of the given year concerned,
- ✓ and, for each sector :
  - the maximum total amount to be granted;
  - the amount per unit;
  - the conditions for the granting of the payment to the farmer.

Nevertheless, there are also limits and constraints, often conflicting, to be respected, e.g. the national budgets limits, the limits set for the CNDP measure in the framework of the national rural development programs (not more than 20 % of the yearly allocation), the ability of the paying agencies to manage and control complex regimes, the political pressure of

sectoral lobbies for more support in their own sector, etc... The obligation to ensure that in all cases a farmer in a new Member State may not receive more than a certain percentage of the EU 15 level is also reducing the scope of the options regarding the aggregation of different EU regimes into one sector.

The preparation of the CNDPs for 2004 has been a learning exercise for both DG AGRI and the new Member States. Numerous bilateral meetings and exchanges of information resulted firstly in guidelines on the rules and procedure to be followed to make the requests for the top-ups regime to be applied in 2004 addressed to the new Member States in early January 2004 and later on final official requests from the new Member States send to DG AGRI in April/May 2004 and 8 decisions authorizing top-ups for 2004 approved by the Commission on 29 June 2004.

From a Member State to another, the CNDPs are very different because the objectives to be reached and the constraints to be considered vary a lot. As an example, in the case of Poland the main objective was to have an as simple as possible CNDP regime, in view of reducing the administrative burden to manage and control more than one million expected applications. Slovakia followed the same approach. At the other extreme, because of its historical sectoral support regimes, Hungary, while using SAPS, has opted for several sectoral CNDPs.

#### Reform of the CAP

The last CAP reform of 2003 is viewed as the most radical one, as it completely changed the way the agriculture is supported. The CAP reform Regulation

(EC) No 1782/2003 establishes from 2005 a new decoupled support regime, the Single Payment Scheme (SPS), replacing most of the current direct payments regimes. Decoupling creates the basis for a new support system which is more equitable, ecologically more favourable, gives greater consideration to animal welfare and is socially more acceptable. The new single farm payment based on a reference period is the weak point, as it is anything but ecologically sound or socially equitable. On the basis of it the flow of money under the old system is being cemented. Necessary financial redistribution can be solved by the introduction of a general nation-wide single area payment. In how far the Luxembourg Agreement can be valued as a success strongly depends on the degree to which the scope for manoeuvre the agreement leaves the Member states in terms of its implementation will be utilized.

The positive element for the new Member States is that the reference period will not be applied, but the regional implementation will be obligatory. On the other hand it will cement the huge differences between the level of support in the EU 15 and EU 10, depending on the manner in which it is implemented in individual EU 15 Member States.

As regards the beginning of implementation in the new Member States, two different situations exist:

1. Malta and Slovenia, not using SAPS but the "normal" EU support regimes, may decide to delay the introduction of the Single Payment Scheme in 2006 or 2007,
2. The other 8 new Member States, including Slovakia, may decide to continue using Single Area Payment

Scheme until 2008 (fifth year of utilization).

As it is the case for the 15 other Member States, the implementation of the Single Payment Scheme will require from the new Member States a lot of preparatory work and will entail numerous bilateral contacts with DG AGRI. At this stage one can estimate that no new Member State will implement the Single Payment Scheme before 2006 at the earliest and that most of the new Member States using Single Area Payment Scheme will continue using it until 2008, as there are no specific advantage shifting earlier from Single Area Payment Scheme to Single Payment Scheme.

#### Conclusion

Constructive compromises based on concession of all Member States in turn drive the EU further ahead and consequently enabled the full integration of all 11 countries of central and eastern Europe. Each enlargement so far led to strengthening of the European Union. The enlargement by 10 new countries of Central and Eastern Europe definitely deleted the dividing line in Europe.

Following the successful negotiation process the Slovak farmers have now the possibility to benefit from larger envelope of financial support which will help them in the transformation process, but essential for the future will be their own initiative in order to increase their competitiveness not only in the area of prices, but also quality of agricultural products. The future of the effective Slovak agriculture and higher quality of rural life is based on the shift of its orientation towards ecological and multifunctional agriculture.

## References

1. Negotiation Position of the Slovak Republic, Ministry of Agriculture of the Slovak Republic, 2000.
2. 16 Additional Information to the Negotiation Position of the Slovak Republic, Ministry of Agriculture of the Slovak Republic, 2002 - 2003.
3. The Act of Accession of the Czech Republic, Estonia, Cyprus, Latvia, Lithuania, Hungary, Malta, Poland, Slovenia and Slovakia.
4. Commission Regulation (EC) No 2199/2003 laying down transitional measures for the implementation of SAPS for the year 2004, OJ L 328, 17.12.2003.
5. Commission Decision of 29 April 2004 establishing for 2004 the national financial envelopes and the national agricultural areas for the 8 new Member States concerned and setting the minimum area for eligible holdings.
6. Commission Regulation (EC) No 1111/2004 postponing the latest date for farmers application, from 15 June to 15 July 2004, OJ L 213 of 15 June 2004.
7. Council Regulation (EC) No 1782/2003 establishing common rules for direct support schemes under the common agricultural policy and establishing certain support schemes for farmers, OJ L 270 of 21 October 2003.
8. Council Decision of 22 March 2004 adapting the Act of Accession following the reform of the common agricultural policy, OJ L 93 of 30 March 2004.



## Guidelines for Authors

ROMANIAN JOURNAL OF EUROPEAN AFFAIRS is the first Romanian publication to focus exclusively on the European integration debate and on Romania's role in an enlarged European Union.

The publishers warmly welcome submissions of papers. The RJEA comprises mainly articles. We also intend to develop a section of book reviews. The Romanian Journal of European Affairs may include articles that go beyond the scope of European integration topics, but are, nevertheless, intrinsically connected to them.

The ideal length of an article (written in English or French) is from 4 000 to 8 000 words, including a 200-word abstract in English or French and a very brief autobiographical note. Book reviews will be no longer than 2 000 words.

RJEA is published on a quarterly basis, therefore contributors should consider notifying us of their intention to submit articles as soon as possible (specifying title of the article, name of the author, abstract and a brief autobiographical note). Please send your articles or book reviews before February 1st, May 1st, August 1st and November 1st respectively, so that your contribution may be considered for publication in the upcoming issue.

Authors should send notifications, as well as the final and revised version of their articles or reviews in electronic form to [ier@ier.ro](mailto:ier@ier.ro).



Rien ne se crée sans les hommes. Rien ne dure  
sans les institutions.

Jean Monnet



EUROPEAN INSTITUTE  
OF ROMANIA



EUROPEAN UNION

ISSN 1582-8271