

SENAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1993-1994

31 MARS 1994

Proposition de modification de l'article 62bis du Règlement du Sénat

RAPPORT FAIT AU NOM DE LA COMMISSION DU REGLEMENT PAR M. VAES

Lors de sa réunion du 31 mars 1994, la commission du Règlement a examiné une proposition de M. W. Martens et consorts tendant à compléter l'article 62bis, 5, du règlement par deux alinéas nouveaux, rédigés comme suit:

« Le comité d'avis peut conclure par une proposition de résolution qu'il soumet directement à l'assemblée plénière, ses travaux relatifs aux domaines cités ci-dessous:

— les problèmes politiques et institutionnels généraux concernant la politique de l'Union européenne;

Ont participé aux travaux de la commission:

1. Membres effectifs: MM. Swaelen, président; Bock, Buchmann, Cardoen, De Croo, De Loor, De Roo, De Seranno, Erdman, Flagothier, Guillaume, Loones, Mouton, Pécriaux, Seeuws, Tavernier, Mme Tyberghien-Vandenbussche, MM. Vermeiren et Vaes, rapporteur.

3. Autre sénateur: M. Jonckheer.

R. A 16512

Voir:

Document du Sénat:

993-1 (1993-1994): Proposition.

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 1993-1994

31 MAART 1994

Voorstel tot wijziging van artikel 62bis van het Reglement van de Senaat

VERSLAG NAMENS DE COMMISSIE VAN HET REGLEMENT UITGEBRACHT DOOR DE HEER VAES

Tijdens haar vergadering van 31 maart 1994 heeft de commissie voor het Reglement een voorstel van de heer W. Martens c.s. behandeld dat ertoe strekt artikel 62bis, 5, van het reglement aan te vullen met twee nieuwe leden, die luiden als volgt:

« Het adviescomité kan zijn werkzaamheden met betrekking tot de hierna omschreven domeinen besluiten met een voorstel van resolutie dat rechtstreeks aan de plenaire vergadering wordt voorgelegd:

— de algemene politieke en institutionele vraagstukken met betrekking tot het beleid van de Europese Unie;

Aan de werkzaamheden van de Commissie hebben deelgenomen:

1. Vaste leden: de heren Swaelen, voorzitter; Bock, Buchmann, Cardoen, De Croo, De Loor, De Roo, De Seranno, Erdman, Flagothier, Guillaume, Loones, Mouton, Pécriaux, Seeuws, Tavernier, mevrouw Tyberghien-Vandenbussche, de heren Vermeiren en Vaes, rapporteur.

3. Andere senator: de heer Jonckheer.

R. A 16512

Zie:

Gedr. St. van de Senaat:

993-1 (1993-1994): Voorstel.

— la transposition en droit national d'actes juridiques normatifs de l'Union européenne et, en particulier, de directives;

— les travaux du Comité exécutif de la Convention de Schengen.

Lorsque le comité d'avis examine, conjointement avec des commissions permanentes, des propositions de réglementation européenne relative à des domaines qui relèvent des attributions de ces commissions, il dépose les résolutions éventuelles conjointement avec la commission permanente compétente. »

C'est en réalité à la demande de la commission du Règlement que le comité d'avis a ainsi reformulé, dans des termes plus précis, une proposition déjà avancée précédemment en ce sens par M. W. Martens. On trouvera la relation complète de cette première discussion aux pages 2 à 7 du rapport n° 672-2 (1992-1993).

Un des cosignataires rappelle brièvement les antécédents de cette proposition, qui est soutenue par une large majorité au sein du comité d'avis. Il insiste particulièrement sur le fait qu'elle ne tend ni à remettre en cause le statut des commissions permanentes par rapport au comité d'avis, ni à élargir en quoi que ce soit les compétences actuelles du comité.

Un membre formule quelques observations préliminaires sur la forme de l'article 62bis du règlement. Outre son incohérence légistique (notamment au point 4, 1^o, qui mélange malencontreusement missions et composition du comité), il constate que le régime de la suppléance tel qu'il est réglé au point 3 n'est pas le même que celui du nouveau comité d'avis pour l'émancipation de la femme, et observe que les missions définies au point 5 n'ont pas d'équivalent dans le nouvel article 62ter qui crée ce nouveau comité. Il déplore ces différences structurelles, et estime que les statuts des deux comités d'avis devraient être uniformisés.

Le cosignataire de la proposition comprend ces préoccupations, mais fait remarquer que le débat porte essentiellement sur l'habilitation du comité d'avis à soumettre des propositions de résolution directement à l'assemblée du Sénat.

Procédant alors à une comparaison systématique des termes de l'alinéa 1^{er} proposé avec ceux des points 4 et 5 de l'article 62bis actuel, l'intervenant précédent conclut que, telle qu'elle est formulée, la proposition étend bel et bien le champ des compétences du comité d'avis. Quant à la procédure proposée à l'alinéa 2, il doute fort qu'elle soit praticable. Dans ces conditions, il lui est impossible d'accepter le texte proposé.

L'alinéa 2 proposé est également contesté par d'autres membres. L'un d'entre eux serait plutôt

— de omzetting van normatieve rechtshandelingen van de Europese Unie, in het bijzonder van richtlijnen, in nationaal recht;

— de werkzaamheden van het Uitvoerend Comité van de Overeenkomst van Schengen.

Wanneer het adviescomité samen met vaste commissies voorstellen van Europese regelgeving onderzoekt in domeinen die tot de bevoegdheid van die commissies behoren, worden eventuele resoluties gezamenlijk door de bevoegde vaste commissie en het adviescomité ingediend. »

Het is eigenlijk op verzoek van de commissie voor het Reglement dat het adviescomité een vroeger voorstel van de heer W. Martens in die richting heeft geherformuleerd in duidelijker bewoordingen. Het volledige verslag van die eerste bespreking is terug te vinden op blz. 2 tot 7 van verslag nr. 672-2 (1992-1993).

Een van de medeondertekenaars herinnert kort aan de voorgeschiedenis van dit voorstel, dat in het adviescomité door een ruime meerderheid wordt gesteund. Hij beklemtoont in het bijzonder dat het voorstel niet tot doel heeft de positie van de vaste commissies ten opzichte van het adviescomité ter discussie te stellen noch de huidige bevoegdheden van het comité in enigerlei opzicht uit te breiden.

Een lid maakt enkele voorafgaande opmerkingen over de vorm van artikel 62bis van het reglement. Vanuit wetgevingstechnisch oogpunt is het artikel onsamenhangend (in het bijzonder in punt 4, 1^o, waarin de taken en de samenstelling van het comité op een ongelukkige wijze worden vermengd). Daarenboven stelt hij vast dat het systeem van de plaatsvervangers, zoals het wordt geregeld in punt 3, niet hetzelfde is als het systeem dat geldt voor het nieuwe adviescomité voor de emancipatie van de vrouw. Hij merkt op dat de taken bepaald in punt 5 geen tegenhanger hebben in het nieuwe artikel 62ter, dat dit nieuw comité opricht. Hij betreurt die structurele verschillen en is van mening dat de statuten van de twee adviescomités eenvormig zouden moeten worden gemaakt.

De medeondertekenaar van het voorstel begrijpt die zorg maar merkt op dat de discussie in hoofdzaak betrekking heeft op de bevoegdheid van het adviescomité om voorstellen van resolutie rechtstreeks aan de plenaire vergadering van de Senaat voor te leggen.

De vorige spreker gaat vervolgens over tot een systematische vergelijking van het voorgestelde eerste lid en de punten 4 en 5 van het huidige artikel 62bis. Hij stelt daarbij vast dat het voorstel, zoals het geformuleerd is, de bevoegdheden van het adviescomité wel degelijk uitbreidt. Hij vreest voor de uitvoerbaarheid van de procedure die wordt voorgesteld in het tweede lid. In die omstandigheden kan hij het onmogelijk eens zijn met de voorgestelde tekst.

Ook het voorgestelde tweede lid wordt bekritiseerd door andere leden. Een van hen zou veeleer voor-

partisan d'une procédure analogue à celle de l'article 56bis du règlement qui, en matière d'approbation de conventions internationales, donne à la commission des relations extérieures tantôt la faculté, tantôt l'obligation de recueillir l'avis de la commission compétente en droit interne avant de prendre sa décision.

Pour ce qui est du problème de la coordination des activités du comité d'avis et des commissions permanentes, le cosignataire de la proposition constate et déplore que, de manière générale, les commissions compétentes ne s'intéressent que rarement aux aspects européens des matières relevant de leurs compétences. Ceci dit, il reconnaît que le deuxième alinéa du texte proposé est un peu alambiqué, et il ne voit pas d'inconvénient à ce qu'on le supprime.

En revanche, il conteste formellement l'analyse de l'alinéa 1^{er} faite par le premier intervenant, dont il réfute point par point l'argumentation. Il rappelle que cette disposition a été rédigée à la demande expresse de la Commission du Règlement, et s'étonne que l'on veuille y voir une tentative d'élargissement des compétences du comité d'avis, alors que ce texte vise précisément, tout au contraire, à définir de manière restrictive celles des matières de la compétence du comité d'avis dans lesquelles celui-ci pourrait soumettre des propositions de résolution à l'assemblée. Si la Commission du Règlement juge à présent, au vu des textes, que la définition plus détaillée dont elle a elle-même suggéré la rédaction risque de prêter à confusion, il est prêt, pour sa part, à en revenir à la version initiale de la proposition du comité d'avis.

Le même sénateur rappelle qu'à deux reprises déjà, à propos de la directive sur le CO₂, et à propos de celle sur le comité d'entreprise européen, il n'a pas été possible au comité d'avis de provoquer un débat en séance plénière sur les conclusions de ses travaux. Il insiste une nouvelle fois sur le fait que la proposition n'a pas d'autre but que de remédier à ce genre de situations, qu'il estime dommageable aussi bien pour le comité d'avis que pour le Sénat. Enfin, il se dit déçu de la difficulté à faire admettre une idée aussi simple et une réforme somme toute aussi modeste.

Un autre membre réplique qu'il ne veut nullement faire obstacle à l'adoption de cette proposition, mais qu'il est simplement soucieux d'établir un texte cohérent. Il trouve, notamment, qu'au deuxième tiret de l'alinéa 1^{er}, il serait préférable de parler de la « non-transposition », ou du « retard dans la transposition » des directives.

Par un amendement oral, M. Jonckheer propose alors de remplacer l'ensemble de la proposition

stander zijn van een procedure die gelijkenis vertoont met die van artikel 56bis van het reglement. Volgens dat artikel heeft de commissie voor de buitenlandse betrekkingen, alvorens een beslissing te nemen in verband met de goedkeuring van internationale overeenkomsten, nu eens de mogelijkheid dan weer de verplichting om het advies in te winnen van de commissie die in het interne recht bevoegd is.

In verband met het probleem van de coördinatie van de werkzaamheden van het adviescomité en van die van de vaste commissies stelt de medeonder-tekenaar van het voorstel vast dat de bevoegde commissies zich over het algemeen slechts zelden interesseren voor de Europese aspecten van de aangelegenheden waarvoor zij bevoegd zijn. Hij betreurt dit. Hij erkent tenslotte dat het tweede lid van de voorgestelde tekst enigszins gekunsteld overkomt en hij heeft geen bezwaar tegen de schrapping ervan.

Hij is het daarentegen absoluut niet eens met de analyse van het eerste lid door de eerste spreker, wiens argumentatie hij punt na punt verwerpt. Hij herinnert eraan dat die bepaling werd opgesteld op het uitdrukkelijk verzoek van de commissie voor het reglement en het verbaast hem dat daarin een poging tot uitbreiding van de bevoegdheden van het adviescomité gezien wordt terwijl die tekst integendeel juist de restrictieve bepaling beoogt van die bevoegdheden van het adviescomité waarin het comité voorstellen van resolutie aan de vergadering zou kunnen voorleggen. Indien de commissie voor het reglement, bij het zien van de teksten, nu oordeelt dat de gedetailleerdere omschrijving die zij zelf heeft voorgesteld, tot verwarring zou kunnen leiden, is hij, wat hem betreft, bereid terug te keren naar de oorspronkelijke versie van het voorstel van het adviescomité.

Dezelfde senator herinnert eraan dat het adviescomité er reeds tweemaal niet in geslaagd is een debat in openbare vergadering uit te lokken over de conclusies van zijn werkzaamheden. Dat was het geval in verband met de CO₂-richtlijn en in verband met de richtlijn op de Europese ondernemingsraden. Hij beklemtoont eens te meer dat het voorstel geen ander doel heeft dan dit soort toestanden verhelpen. Die zijn immers schadelijk voor het adviescomité zowel als voor de Senaat. Tenslotte verklaart hij ontgoocheld te zijn over het feit dat het zo moeilijk is een zo eenvoudige gedachte en een al bij al bescheiden hervorming ingang te doen vinden.

Een ander lid antwoordt dat hij geenszins de goedkeuring van dit voorstel wil verhinderen doch dat hij er alleen wil voor zorgen dat er een samenhangende tekst wordt opgesteld. Hij is in het bijzonder van mening dat het tweede streepje van het eerste lid beter zou handelen over de « niet-omzetting » of over de « achterstand bij de omzetting » van de richtlijnen.

Daarop stelt de heer Jonckheer in een mondeling amendement voor het gehele voorstel 993-1 te vervan-

n° 993-1 par l'insertion dans l'article 62*bis* d'un point 5*bis* (nouveau), qui disposerait simplement que « Dans les matières visées aux points 4 et 5, le comité peut conclure ses travaux par une proposition de résolution qu'il soumet directement à l'assemblée plénière ».

Un membre comprend le souci du comité d'avis de pouvoir disposer d'un outil lui permettant de faire profiter l'assemblée de son travail de réflexion prospective, tout comme il comprend la volonté des commissions permanentes de préserver leurs prérogatives en ce qui concerne la transposition concrète en droit interne des directives européennes. C'est dans cet esprit qu'il déclare appuyer l'amendement oral proposé par M. Jonckheer, en se demandant simplement s'il ne conviendrait pas de parler de « recommandation » ou de « rapport », plutôt que de « résolution ».

Un autre membre croit qu'il faut distinguer clairement, d'une part, les débats d'ordre général sur des questions européennes, qui relèvent de la compétence du comité d'avis et, d'autre part, la traduction législative des directives en droit interne, qui devrait être débattue directement au sein des commissions concernées. Il s'interroge par ailleurs sur la nécessité de conserver, à terme, un comité d'avis pour les questions européennes, dans la mesure où les commissions seront de plus en plus appelées à se prononcer sur des problèmes de droit européen, du simple fait de l'évolution de l'Union européenne.

Pour le cosignataire de la proposition, l'avenir du comité d'avis constitue un autre débat. Pour le reste, il rappelle à l'intervenant précédent qu'il ne faut pas perdre de vue que le rôle de ce comité constitue à suivre l'élaboration des directives européennes préalablement à leur adoption définitive: ce travail spécifique ne doit donc pas être confondu avec celui qui consiste à transposer en droit interne une directive définitivement adoptée.

En conclusion, M. Jonckheer déclare vouloir maintenir son amendement oral, en ce compris le terme de « résolution », car l'intention du comité est bien de pouvoir déposer des propositions de résolution de type classique, que l'assemblée aurait la possibilité d'amender si elle le juge nécessaire, et sur lesquelles elle devrait prendre position par un vote.

A l'issue d'une dernière discussion, le nouveau texte présenté sous forme d'amendement oral par M. Jonckheer est finalement adopté à l'unanimité des 19 membres présents.

Confiance a été faite au rapporteur pour la rédaction du présent rapport.

Le Rapporteur,
Jean-François VAES.

Le Président,
Frank SWAELEN.

gen door de invoeging in artikel 62*bis* van een punt 5*bis* (nieuw) dat zou luiden als volgt: « In de aangelegenheden bedoeld in de punten 4 en 5 kan het comité zijn werkzaamheden besluiten met een voorstel van resolutie dat rechtstreeks aan de plenaire vergadering wordt voorgelegd ».

Een lid begrijpt dat het adviescomité wil kunnen beschikken over een instrument dat het mogelijk maakt de vergadering deel te laten hebben aan toekomstgericht denkwerk zoals hij ook begrijpt dat de vaste commissies hun prerogatieven in verband met de concrete omzetting van de Europese richtlijnen in het interne recht willen behouden. Met dit voor ogen verklaart hij het mondeling amendement van de heer Jonckheer te steunen waarbij hij zich evenwel afvraagt of het niet beter zou zijn het woord « resolutie » te vervangen door « aanbeveling » of « verslag ».

Een ander lid meent dat er een duidelijk onderscheid moet worden gemaakt tussen de algemene debatten over Europese aangelegenheden, die tot de bevoegdheid van het adviescomité behoren, en de omzetting van de richtlijnen in het interne recht, die rechtstreeks in de betrokken commissies moet worden behandeld. Hij vraagt zich overigens af of het noodzakelijk is op termijn een adviescomité voor Europese aangelegenheden te behouden wanneer de commissies zich in de toekomst steeds meer zullen moeten uitspreken over problemen van Europees recht, alleen al wegens de ontwikkeling van de Europese Unie.

Voor de medeondertekenaar van het voorstel vormt de toekomst van het adviescomité het onderwerp van een ander debat. Hij herinnert er de vorige spreker aan dat niet uit het oog mag worden verloren dat de rol van dit comité erin bestaat de toestandbrenging van de Europese richtlijnen vóór hun definitieve goedkeuring op de voet te volgen: dit specifieke werk mag niet worden verward met de omzetting in het interne recht van een aangenomen richtlijn.

Tot slot verklaart de heer Jonckheer dat hij zijn mondeling amendement wenst te handhaven met inbegrip van het woord « resolutie », want het comité heeft wel degelijk de bedoeling ook voorstellen van resolutie van het klassieke type in te dienen, die dan door de vergadering kunnen worden geamendeerd indien zij dat nodig acht en waarover de vergadering zich door een stemming moet uitspreken.

Na een laatste bespreking wordt de nieuwe tekst die door de heer Jonckheer in de vorm van een mondeling amendement werd ingediend, aangenomen bij eenparigheid van de 19 aanwezige leden.

Vertrouwen wordt geschonken aan de rapporteur voor het opstellen van dit verslag.

De Rapporteur,
Jean-François VAES.

De Voorzitter,
Frank SWAELEN.

**TEXTE ADOPTE
PAR LA COMMISSION**

Article unique

Dans l'article 62*bis* du Règlement du Sénat, modifié le 13 juillet 1993, il est inséré un point 5*bis* (nouveau), rédigé comme suit :

« 5*bis*. — Dans les matières visées aux points 4 et 5, le comité peut conclure ses travaux par une proposition de résolution qu'il soumet directement à l'assemblée plénière. »

**TEKST AANGENOMEN
DOOR DE COMMISSIE**

Enig artikel

In artikel 62*bis* van het reglement van de Senaat, gewijzigd op 13 juli 1993, wordt een punt 5*bis* (nieuw) ingevoegd, luidende :

« 5*bis*. — In de aangelegenheden bedoeld in de punten 4 en 5 kan het comité zijn werkzaamheden besluiten met een voorstel van resolutie dat rechtstreeks aan de plenaire vergadering wordt voorgelegd. »