

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 1995-1996

5 DECEMBER 1995

**Beleidsnota van de Regering aan het
Parlement betreffende de Intergouverne-
mentele Conferentie van 1996**

ADVIES

NAMENS DE COMMISSIE
VOOR DE JUSTITIE
UITGEBRACHT
DOOR MEVROUW DELCOURT-PÊTRE

Aan de werkzaamheden van de Commissie hebben deelgenomen:

1. Vaste leden: de heren Lallemand, voorzitter, Bourgeois, Coveliers, mevrouw de Bethune, de heren Desmedt, Erdman, Foret, Goris, Hotyat, de dames Maximus, Milquet, de heren Raes, Vandenberghe en mevrouw Delcourt-Pêtre, rapporteur.
2. Plaatsvervangers: de heren Caluwé, D'Hooghe en Hatry.
3. Andere senator: de heer Loones.

Zie :

Gedr. St. van de Senaat :

1-129 - 1995/1996 :

- Nr. 1: Beleidsnota.
Nr. 2: Advies.

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1995-1996

5 DÉCEMBRE 1995

**Note de politique du Gouvernement au
Parlement concernant la Conférence
intergouvernementale de 1996**

AVIS

ÉMIS AU NOM
DE LA COMMISSION
DE LA JUSTICE
PAR MME DELCOURT-PÊTRE

Ont participé aux travaux de la commission :

1. Membres effectifs: MM. Lallemand, président, Bourgeois, Coveliers, Mme de Bethune, MM. Desmedt, Erdman, Foret, Goris, Hotyat, Mmes Maximus, Milquet, MM. Raes, Vandenberghe et Mme Delcourt-Pêtre, rapporteuse.
2. Membres suppléants: MM. Caluwé, D'Hooghe et Hatry.
3. Autre sénateur: M. Loones.

Voir :

Documents du Sénat :

1-129 - 1995/1996 :

- N° 1: Note de politique générale.
N° 2: Avis.

INHOUD

	Blz.
I. Uiteenzetting van de vertegenwoordiger van de minister van Justitie	3
A. De derde pijler — Inhoud van titel VI van het Verdrag van Maastricht	3
B. Beraadslagings- en besluitvormingsstructuren	4
C. Balans en perspectieven	6
a) Vier overeenkomsten	6
b) Drie vormen van dwingend gemeenschappelijk optreden	7
c) Twee verordeningen	7
d) Verschillende resoluties	8
II. Uiteenzetting van de heer Dehousse	9
Diagnose en oplossingen in verband met de derde pijler	10
III. Bespreking	11
Antwoorden van de vertegenwoordiger van de minister van Justitie	16
Antwoorden van de heer Dehousse	18
IV. Conclusies	31

SOMMAIRE

	Pages
I. Exposé du représentant du ministre de la Justice	3
A. Le troisième pilier — Contenu du titre VI du Traité de Maastricht	3
B. Structures de délibération et de décision	4
C. Bilan et perspectives	6
a) Quatre conventions	6
b) Trois actions communes contraignantes	7
c) Deux règlements	7
d) De multiples résolutions	8
II. Exposé de M. Dehousse	9
Diagnostic et solutions développés au sujet du troisième pilier	10
III. Discussion	11
Réponses du représentant du ministre de la Justice	16
Réponses de M. Dehousse	18
IV. Conclusions	31

I. UITEENZETTING VAN DE VERTEGENWOORDIGER VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

A. De derde pijler — Inhoud van titel VI van het Verdrag van Maastricht

De voornaamste doelstelling van wat algemeen de «derde pijler» van het Verdrag van Maastricht wordt genoemd, is het vrije verkeer van personen. Die doelstelling wordt omschreven in artikel 7A van het Verdrag.

Deze materie wordt geregeld in titel VI van het Verdrag, dat de bepalingen bevat betreffende de samenwerking op het gebied van justitie en binnenlandse zaken.

Het is paradoxaal dat de partners van de Europese Unie het niet eens zijn over de uitleg die aan deze laatste bepaling moet worden gegeven.

De meerderheid, waaronder België, is van mening dat het vrije verkeer van personen betrekking heeft zowel op de onderdanen van de Lid-Staten van de Europese Unie als op de onderdanen van derde landen die wettig gevestigd zijn in de Europese Unie.

De andere landen, waaronder het Verenigd Koninkrijk, zijn van mening dat artikel 7A alleen betrekking heeft op de onderdanen van de Europese Unie. Volgens die landen blijven de binnengrenzen behouden voor de controle van de onderdanen van derde landen, zelfs al zijn zij wettig gevestigd op het grondgebied van de Lid-Staten van de Unie.

Om deze zeer belangrijke doelstelling te bereiken, voorziet de derde pijler van het Verdrag in een aantal uitvoeringsinstrumenten om een gemeenschappelijke ruimte zonder grenzen op te richten, de buitengrenzen te versterken en om maatregelen te nemen die de afbraak van de binnengrenzen moeten compenseren.

Sommige instrumenten, zoals het sluiten van overeenkomsten, behoren tot de klassieke middelen.

Andere zijn origineler. Zo is er bijvoorbeeld het gemeenschappelijk optreden.

Bij de onderhandelingen voor het Verdrag van Maastricht waren de inspanningen blijkbaar in hoofdzaak gericht op de «tweede pijler», d.i. het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid, en zijn een aantal bepalingen van de tweede pijler eenvoudigweg omgezet voor de derde pijler.

Een moeilijkheid is bijvoorbeeld de vraag welk rechtskarakter aan het gemeenschappelijk optreden moet worden verleend. Sommige landen, waaronder België, erkennen dat het een dwingende waarde heeft maar de vraag blijft bestaan waarin het zich onderscheidt van een overeenkomst, een verordening of een richtlijn.

I. EXPOSÉ DU REPRÉSENTANT DU MINISTRE DE LA JUSTICE

A. Le troisième pilier — Contenu du titre VI du Traité de Maastricht

L'objectif essentiel de ce qu'il est convenu d'appeler le «troisième pilier» du Traité de Maastricht, est la libre circulation des personnes. Cet objectif est défini à l'article 7A du Traité.

Cette matière est reprise au titre VI du Traité comportant les dispositions sur la coopération dans les domaines de la Justice et des Affaires Intérieures.

Paradoxalement, les partenaires de l'Union européenne ne sont pas d'accord sur l'interprétation qu'il convient de donner à cet objectif.

La majorité d'entre eux, dont la Belgique, considèrent que la libre circulation des personnes vise à la fois les ressortissants des États membres de l'Union européenne et les ressortissants des États tiers légalement établis dans l'Union européenne.

Les autres pays, dont le Royaume-Uni, sont d'avis que l'article 7A, ne vise que les ressortissants de l'Union européenne. Dans l'optique de ces pays, la libre circulation des personnes suppose le maintien des frontières intérieures, pour le contrôle des ressortissants des États tiers, même s'ils sont légalement installés sur le territoire des États membres de l'Union.

Aux fins de réaliser l'objectif essentiel mentionné ci-avant, le troisième pilier du Traité prévoit un certain nombre d'instruments de mise en œuvre, en vue à la fois de la création d'un espace commun sans frontières, du renforcement des frontières extérieures et de mesures compensatoires au démantèlement des frontières intérieures.

Certains de ces instruments, telle la conclusion de conventions, sont de type classique.

D'autres sont plus originaux. Tel est le cas, par exemple, de l'action commune.

Il semble que, lors de la négociation du Traité de Maastricht, les efforts se soient concentrés essentiellement sur le «deuxième pilier», c'est-à-dire la politique étrangère de sécurité commune, et que l'on ait transposé purement et simplement certaines dispositions du deuxième au troisième pilier.

L'une des difficultés est par exemple de déterminer la nature juridique de l'action commune. Certains pays, dont la Belgique, lui reconnaissent une valeur contraignante, mais il s'agit alors de savoir en quoi elle se distingue d'une convention, d'un règlement ou d'une directive.

Op het vlak van de instellingen zorgt titel VI van het Verdrag van Maastricht voor de overgang van een zuivere naar een verbeterde vorm van intergouvernementele samenwerking. Vóór de inwerkingtreding van het Verdrag kwamen de regeringen immers samen om bij eenparigheid in te stemmen met een aantal gemeenschappelijke beleidsdomeinen.

In het kader van titel VI van het Verdrag van Maastricht worden de beslissingen in principe altijd eenparig genomen, maar toch zijn er een aantal communautaire procedures opgenomen.

Zo beschikt de Europese Commissie over een initiatiefrecht in een aantal domeinen van titel VI (immigratie en asielbeleid, justitiële samenwerking in burgerlijke zaken, ...).

Evenzo bepaalt artikel K6 dat het voorzitterschap verplicht is ofwel het Europees Parlement te informeren, ofwel het te raadplegen over de voornaamste aspecten van de activiteiten van de derde pijler en de opvattingen van het Europees Parlement naar behoren in aanmerking te nemen.

Over dit begrip raadpleging hebben de Lid-Staten van de Unie trouwens uitvoerig gediscussieerd: gaat het om een mondelinge raadpleging, een schriftelijke raadpleging, een raadpleging over de ontwerpen van overeenkomst of van gemeenschappelijk optreden zoals ze in hun definitieve versie door de Raad worden aangenomen?

Tenslotte kan volgens titel VI van het Verdrag in de overeenkomsten bepaald worden dat het Hof van Justitie van Luxemburg bevoegd is om de bepalingen van de in het kader van de derde pijler aangenomen instrumenten uit te leggen.

Zo is naar aanleiding van de goedkeuring van de overeenkomst houdende instelling van Europol de vraag gerezen of dit Hof al dan niet de bevoegdheid moest verkrijgen om de bepalingen van die overeenkomst uit te leggen.

Titel VI voorziet bovendien in een aantal beveiligingsmechanismen. Zo is bijvoorbeeld bepaald dat het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens geëerbiedigd moet worden en, bij asielprocedures, het Verdrag van Genève.

Voor het overige bevat titel VI procedureregels die bepalen op welke wijze de verschillende instrumenten tot stand kunnen komen.

Al blijft de besluitvorming bij eenparigheid de principiële regel, toch bestaat een mogelijkheid om te werken met een gekwalificeerde meerderheid voor de uitvoeringsmaatregelen.

B. Beraadslagings- en besluitvormingsstructuren

Het gaat om zeer uiteenlopende beleidsdomeinen:

— immigratie en asielbeleid (in België bevoegdheid van de minister van Binnenlandse Zaken);

Sur le plan institutionnel, le titre VI du Traité de Maastricht réalise le passage de l'intergouvernemental pur à l'intergouvernemental amélioré. En effet, avant l'entrée en vigueur du Traité, les gouvernements se réunissaient en vue de s'accorder, à l'unanimité, sur un certain nombre de politiques communes.

Dans le cadre du titre VI du Traité de Maastricht, il s'agit toujours, en principe, de décisions prises à l'unanimité, mais l'insertion de certaines procédures communautaires a été prévue.

Ainsi, la Commission européenne se voit reconnaître un pouvoir d'initiative dans certains des domaines couverts par le titre VI (immigration et asile, coopération judiciaire civile, ...).

De même, l'article K6 prévoit l'obligation pour la présidence soit d'informer le Parlement européen, soit de le consulter sur les aspects principaux de l'activité du troisième pilier et de prendre dûment en considération ses vues.

Cette notion de consultation fait d'ailleurs l'objet de nombreuses discussions entre les États membres de l'Union: s'agit-il d'une consultation orale, d'une consultation écrite, d'une consultation sur les projets de convention ou d'action commune tels qu'ils sont délibérés en point final au Conseil...?

Enfin, le titre VI du Traité prévoit la faculté pour les conventions de donner à la Cour de Justice de Luxembourg une compétence d'interprétation des dispositions des instruments adoptés dans le cadre du troisième pilier.

Ainsi, la question s'est posée de savoir si, dans le cadre de l'adoption de la Convention portant institution d'Europol, il fallait ou non conférer à cette Cour un pouvoir d'interprétation des dispositions de ladite Convention.

Le titre VI prévoit en outre un certain nombre de garde-fous. Il prévoit par exemple, l'obligation de respecter la Convention européenne des droits de l'homme et, en matière d'asile, la Convention de Genève.

Pour le surplus, le titre VI comporte des règles de procédures déterminant la manière dont les différents instruments peuvent être élaborés.

Si la règle de principe reste la prise de décision à l'unanimité, une faculté de recourir à une majorité qualifiée existe pour les mesures d'exécution des instruments législatifs qui seraient adoptés.

B. Structures de délibération et de décision

Les domaines couverts sont très variés:

— immigration et asile (compétence du ministre de l'Intérieur en Belgique);

— de strijd tegen drugsverslaving (in België bevoegdheid van de minister van Justitie);

— douanesamenwerking (in België bevoegdheid van de minister van Financiën);

— samenwerking in burgerlijke en strafzaken (in België bevoegdheid van de minister van Justitie).

Dat veronderstelt dat elk land op intern vlak de standpunten van de verschillende betrokken departementen op elkaar kan afstemmen.

De bijgevoegde tabel geeft een schematisch overzicht van de structuur met vijf niveaus waarbinnen de besluitvorming plaatsvindt.

Voor elke beslissing van de Raad Justitie-Binnenlandse Zaken mag men ervan uitgaan dat het voorstel vooraf deze vijf niveaus in de besluitvorming heeft doorlopen.

De tekst gaat van de werkgroepen naar de stuurgroepen. Zo zijn er drie.

De eerste stuurgroep is bevoegd inzake immigratie en asiel: voornamelijk vertegenwoordigers van het ministerie van Binnenlandse Zaken — Vreemdelingendienst hebben er zitting.

De tweede stuurgroep behandelt de douane- en politiesamenwerking. Hij bestaat uit vertegenwoordigers van de ministeries van Binnenlandse Zaken en Justitie, die samen zitting hebben, alsmede uit vertegenwoordigers van het ministerie van Financiën (bestuur van de douane) en legt zich toe op de coördinatie van de politie- en douanesamenwerking in alle domeinen waar voor de afschaffing van de binnengrenzen compenserende maatregelen zijn genomen.

De derde stuurgroep, die zich bezighoudt met justitiële samenwerking in burgerlijke en strafzaken, valt in België hoofdzakelijk onder de bevoegdheid van het ministerie van Justitie.

De volgende stap in de besluitvorming vindt plaats in het coördinatiecomité dat is ingesteld door artikel K4 van het Verdrag.

Thans werkt dat comité — om de besluitvorming van het Comité van Permanente Afgevaardigden (Coreper) voor te bereiden — met het oog op de vergadering van de Raad Justitie-Binnenlandse Zaken. Deze Raad vergadert in principe tweemaal per semester naar gelang van de behoeften van het voorzitterschap.

Naast deze officiële vergaderingen vinden tevens informele vergaderingen plaats met de bedoeling de besluitvorming van de ministers te vergemakkelijken.

Soms wordt aan de weg die een besluit aflegt, nog een bijkomend niveau toegevoegd wanneer, zoals voor het Europolverdrag op de Top van Cannes, het besluit aan de Europese Raad van staatshoofden en regeringsleiders wordt voorgelegd.

— répression de la toxicomanie (compétence du ministre de la Justice en Belgique);

— coopération douanière (compétence du ministre des Finances en Belgique);

— coopération judiciaire civile et pénale (compétence du ministre de la Justice en Belgique).

Ceci suppose que chaque pays puisse opérer, au plan interne, la coordination des positions prises par les divers départements ministériels concernés.

Le tableau joint en annexe au présent rapport schématise la structure à cinq niveaux au sein de laquelle se déroulent les délibérations.

Toute décision du Conseil Justice-Affaires intérieures (J.A.I.) suppose que la proposition ait au préalable franchi ces cinq niveaux de délibération.

Le texte passe des groupes de travail aux groupes directeurs. Ceux-ci sont au nombre de trois.

Le premier est compétent en matière d'immigration et d'asile: y siègent essentiellement des représentants du ministère de l'Intérieur — Office des étrangers.

Le second traite de la coopération douanière et policière. Il se compose de délégués des ministères de l'Intérieur et de la Justice, siégeant en commun, ainsi que des délégués du ministère des Finances (Administration des douanes), et s'efforce de coordonner la coopération policière et douanière dans tous les domaines de mesures compensatoires à l'abolition des frontières intérieures.

Le troisième groupe, qui œuvre en matière de coopération judiciaire pénale et civile, ressortit, en Belgique, essentiellement à la compétence du ministère de la Justice.

L'étape suivante des délibérations a lieu au sein du comité de coordination institué par l'article K4 du Traité.

Celui-ci siège actuellement, en vue de préparer les délibérations du Comité des représentants permanents (Coreper), dans la perspective de la réunion du Conseil Justice-Affaires intérieures. Ce dernier se réunit en principe deux fois par semestre, au rythme de chacune des présidences.

À côté de ces réunions officielles, des réunions informelles ont également lieu, en vue de permettre aux ministres de délibérer de façon plus souple.

Une étape supplémentaire vient parfois s'ajouter à ce parcours lorsque, comme ce fut le cas au Sommet de Cannes pour la Convention Europol, le Conseil européen des chefs d'État et de gouvernement est saisi.

De geschetste structuur is kennelijk te zwaar.

De vraag rijst dan ook hoe deze structuur rationeler en eenvoudiger kan worden gemaakt.

Moeten de stuurgroepen of veeleer het Comité K4 op de voorgrond treden?

De landen die de voorkeur geven aan intergouvernementele samenwerking, zijn geneigd om de eerste oplossing te kiezen.

De andere landen zijn meer te vinden voor de tweede oplossing aangezien het Comité K4 beschouwd wordt als meer «Gemeenschapsgezind».

C. Balans en perspectieven

Van de balans van de resultaten sedert 1 november 1993 kan worden gezegd dat zij zowel positief als negatief uitvalt.

Sedert die datum zijn er vier overeenkomsten ondertekend en drie dwingende besluiten tot gemeenschappelijk optreden, twee verordeningen en een hele reeks resoluties goedgekeurd.

a) Vier overeenkomsten

Eerst is er de overeenkomst inzake de vereenvoudigde uitlevering.

Deze regeling bestaat reeds in het kader van Benelux. Zij gaat uit van de vaststelling dat 40 pct. van de personen om wier uitlevering wordt verzocht, het daarmee eens is.

In die gevallen staat men de parketten toe rechtstreeks met elkaar in contact te treden, veeleer dan hen de klassieke procedure te doen volgen (parket, ministerie van Justitie, ministerie van Buitenlandse Zaken van de verzoekende Staat, ministerie van Buitenlandse Zaken van de aangezochte Staat, ministerie van Justitie en ten slotte parket van die Staat).

Vervolgens is er de Europol-overeenkomst.

Doel is hier een structuur op te bouwen die meer te bieden heeft dan een «brievbus» om internationale aanhoudingsbevelen door te zenden, maar toch geen operationeel Europees politiekorps vormt.

De Europol-overeenkomst maakt in hoofdzaak een strafrechtelijke analyse mogelijk van de misdrijven vastgesteld binnen de Europese Unie. Zij stelt daarbij een aantal prioriteiten vast: mensenhandel, drugs-handel en het witwassen van het geld dat daaruit voortkomt.

La structure qui vient d'être décrite est manifestement trop lourde.

La question se pose de savoir comment la rationaliser et la simplifier.

Faut-il privilégier les groupes directeurs ou plutôt le Comité K4?

Les pays partisans de l'option intergouvernementale ont tendance à préférer la première solution.

Les autres pays sont plutôt favorables à la seconde solution, le Comité K4 étant considéré comme plus «communautaire».

C. Bilan et perspectives

On peut dire que le bilan de ce qui a été réalisé depuis le 1^{er} novembre 1993 est mitigé.

Au rang des réalisations, on peut citer la signature de quatre conventions et l'adoption de trois actions communes contraignantes, de deux règlements et d'une multitude de résolutions.

a) Quatre conventions

Il s'agit tout d'abord de la convention sur l'extradition simplifiée.

Ce système, qui existe dans le cadre du Benelux, est fondé sur la constatation que le pourcentage de cas où une personne qui fait l'objet d'une demande d'extradition consent à celle-ci est de l'ordre de 40 p.c.

Dans ces cas, on autorise les contacts directs de parquet à parquet, plutôt que d'imposer le recours à la procédure classique (parquet, ministère de la Justice, ministère des Affaires étrangères de l'État requérant, ministère des Affaires étrangères de l'État requis, ministère de la Justice et enfin parquet de cet État).

La seconde convention signée est la Convention Europol.

Il s'agit de permettre la constitution d'une structure qui soit davantage qu'une simple «boîte aux lettres» de transmission de mandats d'arrêts internationaux, mais moins qu'une police européenne opérationnelle.

La Convention Europol permet essentiellement une analyse criminelle des faits infractionnels constatés dans l'espace de l'Union européenne. Elle définit certaines priorités telles que la traite des êtres humains, la lutte contre le trafic illicite de stupéfiants, et le blanchiment de l'argent lié à ces formes de criminalité.

Ten slotte is er de overeenkomst over de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen.

De fraude bij de communautaire begroting is genoegzaam bekend.

Deze overeenkomst wil een regeling invoeren om die fraude efficiënt te bestrijden door ze in de Lid-Staten op dezelfde wijze strafbaar te stellen.

Zonder dubbele strafbaarstelling blijkt een uitlevering immers niet mogelijk.

De vierde overeenkomst heeft betrekking op een Europees computersysteem voor douanedoeleinden.

Het ligt hier in de bedoeling een datatransmissiesysteem in te stellen voor de goederen die binnen de Europese Unie vervoerd worden.

b) Drie vormen van dwingend gemeenschappelijk optreden

— het gemeenschappelijk optreden inzake de Europese Drugsunit (E.D.U.), die in 's Gravenhage is gevestigd en niet-persoonlijke gegevens samenbrengt en analyseert over prioritaire onderwerpen zoals drugs, clandestiene immigratie en mensen-smokkelroutes, sluikhandel in kernstoffen...;

— het gemeenschappelijk optreden inzake de faciliteiten voor leerlingen die uitstappen doen in de landen van de Unie maar onderdaan zijn van derde landen om door een land te reizen waar zij in principe geen toegang toe hebben, wanneer zij een verklaring bijhebben van het schoolhoofd dat zij op regelmatige manier verblijven in het land van herkomst;

— het gemeenschappelijk optreden inzake de begroting voor de derde pijler, welke begroting 5 200 000 ecu bedraagt.

De Europese Unie aanvaardt dus dat een aantal gemeenschappelijke optredens van de Lid-Staten gefinancierd worden om tot maatregelen te komen die de geleidelijke opheffing van de binnengrenzen moeten compenseren.

Zo voeren de douaniers bijvoorbeeld gemeenschappelijke controles uit aan onze buitengrenzen, waarmee zij langs de Atlantische kustgrens van de Europese Unie de scheepvaart, het eventueel vervoer van clandestiene migranten, de drugstrafiek, enz. in het oog kunnen houden.

c) Twee verordeningen

Die verwijzen zowel naar de eerste als naar de derde pijler en betreffen artikel 100 C van het

La troisième convention est la convention sur la protection des intérêts financiers de la Communauté (P.I.F.).

On sait l'importance considérable de la fraude au budget communautaire.

La convention a pour but de mettre en place un système de répression efficace de la fraude communautaire, en incriminant cette fraude de manière commune dans les divers pays de l'Union européenne.

En effet, s'il n'y a pas, par exemple, de double incrimination, une extradition est exclue.

La quatrième convention concerne le système informatique douanier.

Il s'agit de mettre en place un système informatique d'échange de données portant sur les marchandises qui circulent à travers l'Union européenne.

b) Trois actions communes contraignantes

Il s'agit de :

— l'action commune sur l'unité drogue européenne (U.D.E.): l'unité drogue européenne est installée à La Haye; elle coordonne et analyse les informations non personnelles sur quelques sujets prioritaires, tels que la drogue, l'immigration clandestine et ses filières, le trafic de matières nucléaires...;

— l'action commune visant à permettre à des écoliers faisant des excursions à travers les pays de l'Union européenne, mais qui sont des ressortissants d'États tiers à celle-ci, de transiter par un pays auquel ils n'ont en principe pas accès, moyennant l'attestation du chef de l'établissement scolaire que les intéressés sont en séjour régulier dans le pays d'origine;

— l'action commune relative au budget afférent au troisième pilier. Ce budget s'élève à 5 200 000 écus.

L'Union européenne accepte ainsi que soient financées certaines démarches communes aux États membres en vue de favoriser la prise de mesures compensatoires à la suppression progressive des frontières intérieures.

Les douaniers organisent par exemple des opérations communes de contrôle de nos frontières extérieures, permettant, sur le pourtour atlantique de l'Union européenne, de contrôler la circulation maritime, le transport éventuel d'immigrés clandestins, le trafic de drogues, etc.

c) Deux règlements

Ceux-ci relèvent à la fois du premier et du troisième piliers, et concernent l'article 100 C du Traité. Ils sont

Verdrag. Zij handelen over het vaststellen van de gemeenschappelijke lijst van landen met visumplicht en het voor te leggen visummodel.

d) Verschillende resoluties

In hoofdzaak gaan die over de immigratie en het asielbeleid.

Ook al zijn die niet van dwingende aard en vormen zij niet meer dan een politiek engagement van de Staten, toch zijn zij in de praktijk zo goed als van dwingende aard.

Tot zover de positieve kant van de balans. Te noteren valt dat men op sommige punten de knoop niet heeft kunnen doorhakken.

Zo is men het op het terrein van het vrije verkeer van personen (art. 7 A van het Verdrag) niet eens geraakt over ten minste twee belangrijke instrumenten.

In concreto gaat het om de overeenkomst inzake het overschrijden van de buitengrenzen en de overeenkomst inzake het Europees computersysteem.

De eerste overeenkomst zit politiek muurvast wegens het probleem van Gibraltar.

Het Verenigd Koninkrijk en Spanje zijn hierover immers met elkaar in conflict, omdat Spanje niet kan aanvaarden dat het Verenigd Koninkrijk controles uitvoert aan de buitengrenzen die Gibraltar vormt.

Het is bovendien zeer de vraag in hoeverre de verschillende Lid-Staten bereid zijn het Hof van Justitie te Luxemburg bevoegd te maken voor de interpretatie van de bepalingen van deze overeenkomst.

De tweede overeenkomst houdt verband met de eerste en wil vaststellen wat als «niet toelaatbaar» wordt beschouwd op het grondgebied van de Unie. Deze overeenkomst is bijna afgerond, maar zit in het slop wegens het blokkeren van de eerste overeenkomst.

Ook bij andere instrumenten waaraan thans wordt gewerkt, rijzen heel wat moeilijkheden.

Dat geldt onder meer voor de overeenkomst van Brussel II.

In 1968 is het verdrag gesloten betreffende de rechterlijke bevoegdheid en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken. Dit verdrag is evenwel niet van toepassing op het huwelijksrecht (echtscheiding, feitelijke scheiding), noch op het daaraan verbonden hoederecht over de kinderen.

Het sluiten van een tweede verdrag om het eerste op die twee punten aan te vullen, stuit op twee moeilijkheden: de vaststelling van een criterium voor de

relatifs à la détermination de la liste commune des pays soumis à visa, et au formulaire-type du visa à présenter.

d) De multiples résolutions

Celles-ci concernent surtout la matière de l'immigration et de l'asile.

Même si elles n'ont pas de valeur contraignante et ne constituent qu'un engagement politique des États, on constate qu'elles ont souvent, en pratique, une portée quasi contraignante.

À côté de ces points positifs, il faut constater que certaines questions n'ont pu être tranchées.

Ainsi, en matière de libre circulation des personnes (art. 7 A du Traité), deux instruments majeurs au moins n'ont pu être adoptés.

Il s'agit de la convention sur le franchissement des frontières extérieures, et de la convention sur le système informatique européen.

La première est bloquée sur le plan politique par le problème de Gibraltar.

En effet, le Royaume-Uni et l'Espagne sont en conflit, cette dernière n'acceptant pas que le contrôle à la frontière extérieure que constitue Gibraltar soit effectué par le Royaume-Uni.

La question se pose en outre de savoir dans quelle mesure les différents États membres accepteraient de conférer à la Cour de Justice de Luxembourg une compétence d'interprétation des dispositions de cette convention.

La seconde convention est liée à la première, et tend à déterminer qui sera considéré comme «non admissible» sur le territoire de l'Union. Cette convention est presque achevée, mais elle souffre du blocage qui affecte la première.

D'autres instruments en cours d'élaboration suscitent d'importantes difficultés.

Il en va ainsi de la Convention Bruxelles II.

En 1968, une convention sur la reconnaissance et l'exécution des décisions judiciaires en matière civile et commerciale a été conclue. Cette convention ne s'applique toutefois pas aux matières matrimoniales (divorce, séparation), ni au droit de garde des enfants lié à ces matières.

La conclusion d'une seconde convention complétant la première sur ces deux points se heurte à la difficulté de déterminer un critère de compétence exclu-

uitsluitende bevoegdheid van de rechtbanken en de vraag of die twee aangelegenheden al dan niet onderling te verbinden zijn.

Een ander voorbeeld van blokkering is de procedure van niet-vereenvoudigde uitlevering, waar belangrijke problemen rijzen.

Een aantal landen, zoals het Verenigd Koninkrijk, leveren hun eigen staatsburgers uit. Andere zoals België doen dat niet.

De vraag is nu of men het eens kan worden over een regeling inzake uitlevering van de eigen staatsburgers op basis van wederkerigheid. Een aantal landen opperen op dit punt bijvoorbeeld als bezwaar dat hun grondwet daartoe eerst gewijzigd moet worden.

Voorts is ook het probleem van de politieke misdrijven nog niet opgelost.

Kan men een verzoek om uitlevering afwijzen door zich te beroepen op de politieke aard van het misdrijf?

Sommigen gaan ervan uit dat zodra de vijftien Lid-Staten van de Unie tot de Raad van Europa toetreden en het Europees Verdrag ter bescherming van de rechten van de mens hebben bekrachtigd, men zich niet meer op dat argument zal kunnen beroepen.

Anderen menen dan weer dat er een aantal waarborgen ingebouwd moet worden.

Het standpunt van de Belgische delegatie was dat het politiek misdrijf niet als een uitzondering mag gelden zolang een land zich niet beroept op artikel 15 van het E.V.R.M., volgens hetwelk elk land van zijn verplichtingen kan afwijken wanneer de openbare orde ernstig wordt bedreigd.

Dat alles belemmert ontegensprekelijk de geleidelijke vorming van een binnenruimte zonder grenzen in de Europese Unie, hetgeen de doelstelling was en blijft zoals bepaald in artikel 7 A van het Verdrag van Maastricht.

Het debat blijft open tussen de aanhangers van de intergouvernementele procedure en degenen die, zoals België, pleiten voor een verdere integratie van de derde pijler in de Gemeenschap.

II. UITEENZETTING VAN DE HEER DEHOUSSE(1)

Spreker verklaart om te beginnen dat de resultaten van de Denkgroep voor de Intergouvernementele Conferentie van 1996 hem niet erg bevredigen. Er bestaat weinig eensgezindheid over de na te streven doelstellingen en over de te volgen methoden.

(1) Afgevaardigde van België in de Denkgroep Intergouvernementele Conferentie 1996.

sive des tribunaux, ainsi qu'à la question de savoir s'il convient ou non de lier entre elles les matières en question.

Un autre exemple de blocage concerne la procédure d'extradition non simplifiée, où quelques problèmes majeurs se posent.

Ainsi, certains pays, comme le Royaume-Uni, extradent leurs nationaux. D'autres, comme la Belgique, s'y refusent.

La question se pose de savoir si l'on pourrait se mettre d'accord sur un système où l'extradition des nationaux serait possible sous condition de réciprocité. Toutefois, certains pays soulèvent des objections liées, par exemple, à la nécessité de modifier préalablement leur Constitution.

De même, le problème des infractions politiques n'est pas résolu.

Peut-on refuser une demande d'extradition en invoquant le caractère politique de l'infraction?

Certains considèrent que, dès lors que les quinze pays de l'Union font partie du Conseil de l'Europe et ont ratifié la Convention de Sauvegarde des Droits de l'Homme et des libertés fondamentales, cette exception ne devrait plus être acceptable.

D'autres estiment nécessaire de prévoir certaines garanties.

La position de la délégation belge était de ne pas prévoir d'exceptions en cas d'infraction politique, tant qu'un pays ne fait pas usage de l'article 15 de la C.E.D.H., selon lequel tout pays peut, en cas de menace grave à l'égard de son ordre public, faire exception à certaines dispositions de la Convention.

Tout cela handicape indiscutablement la constitution progressive d'un espace intérieur sans frontières de l'Union européenne, qui était et qui reste l'objectif fixé par l'article 7, a), du Traité de Maastricht.

Le débat reste ouvert entre les partisans de la procédure intergouvernementale, et ceux qui, comme la Belgique, plaident pour une communautarisation plus poussée du troisième pilier.

II. EXPOSÉ DE M. DEHOUSSE(1)

L'orateur déclare tout d'abord que les résultats du groupe de réflexion sur la Conférence intergouvernementale de 1996 lui paraissent peu satisfaisants. Il existe peu de consensus sur les objectifs poursuivis, et sur les méthodes à suivre.

(1) Représentant de la Belgique au sein du groupe de réflexion sur la Conférence intergouvernementale de 1996.

Voor de moeilijkheden van de Denkgroep zelf zijn drie redenen aan te halen.

Op de eerste plaats is de groep samengesteld om een oplossing te zoeken voor een reeks problemen die te Maastricht niet opgelost raakten. Verder vond men, telkens wanneer een probleem rees over de toepassing van het Verdrag van Maastricht of over zijn verruiming, dat het de taak was van de Denkgroep hieraan een onderzoek te wijden. Zo zijn alle Europese pijnpunten van de drie laatste jaren naar deze groep verwezen.

Bovendien — en dat is nieuw — is geen enkele precieze politieke doelstelling aangegeven.

Tenslotte ondervinden de leden van de Denkgroep vaak problemen om zich vrij te uiten.

Men kan dus zeggen dat het om een Denkgroep gaat waar op bescheiden wijze wordt nagedacht en dat de groep zich nauwelijks als een groep gedraagt.

Daarmee is ook verklaard waarom de voorzitter van de groep het verslag onder zijn persoonlijke verantwoordelijkheid heeft opgesteld.

In de debatten betreffende de derde pijler is vastgesteld dat er een ruime meerderheid bestond die van mening was dat het stelsel verbeterd moet worden. Dit standpunt dient echter genuanceerd te worden want sommigen wensten diepgaander wijzigingen dan anderen.

Diagnose en oplossingen in verband met de derde pijler

Volgens de leden van de Denkgroep is de diagnose negatiever dan het beeld dat de vertegenwoordiger van de minister heeft geschetst.

Op veel punten is immers meer sprake van een blokkering dan van een doorbraak.

De balans bevredigt des te minder omdat zij volgens sommigen betrekking heeft op een periode die veel langer is dan twee jaar. De materies Justitie en Veiligheid stonden in de Gemeenschap immers al veel langer ter discussie.

De kritiek die in het algemeen geformuleerd wordt ten aanzien van de derde pijler, slaat meestal op het gebrek aan efficiëntie, aan openbaarheid (zelfs aan Europese parlementsleden worden de documenten niet systematisch doorgezonden) en aan controle (niet alleen van het Europees Parlement, maar ook van het Hof van Justitie).

Er bestaat een brede stroming ten gunste van het optreden van de Gemeenschap op het vlak van het asielrecht en de immigratie, in een weliswaar erg gesloten perspectief.

En ce qui concerne le groupe de réflexion lui-même, la raison des difficultés rencontrées est triple.

Tout d'abord, le groupe a été composé pour résoudre une série de problèmes qui n'ont pu l'être à Maastricht. Dans la suite, chaque fois qu'un problème s'est posé à propos de l'application du Traité de Maastricht ou de son élargissement, on a considéré qu'il appartenait au groupe de réflexion de l'examiner. Ainsi, toute la pathologie européenne des trois dernières années a été renvoyée à ce groupe.

En outre, et ceci est nouveau, aucun objectif politique précis n'a été désigné.

Enfin, les membres de groupe de réflexion ont bien souvent des difficultés à s'exprimer librement.

On peut donc dire qu'il s'agit d'un groupe de réflexion où l'on réfléchit avec modestie, et qui ne se comporte guère comme un groupe.

Ceci explique aussi pourquoi c'est le président du groupe qui, sous sa responsabilité personnelle, a rédigé le rapport.

Dans le cadre des débats relatifs au troisième pilier, l'on a constaté qu'il existait une large majorité pour affirmer la nécessité d'améliorer le système. Cette affirmation mérite toutefois d'être nuancée, certains étant favorables à des modifications plus larges que d'autres.

Diagnostic et solutions développés au sujet du troisième pilier

Le diagnostic, tel qu'il est perçu par les membres du groupe, paraît plus négatif que le tableau qui vient d'en être dressé par le représentant du ministre.

On constate en effet plus de blocages que d'avancées.

Le bilan est d'autant moins satisfaisant que, selon certains, il doit être envisagé sur une période bien supérieure à deux ans, les matières de justice et de sécurité étant en discussion depuis plus longtemps au sein de la Communauté.

Les critiques généralement formulées à l'égard du troisième pilier portent le plus souvent sur le manque d'efficacité, de publicité (même les parlementaires européens ne reçoivent pas systématiquement communication des documents) et de contrôle (non seulement du Parlement européen, mais aussi de la Cour de Justice).

Il existe un large courant en faveur de la communautarisation des questions relatives au droit d'asile et à l'immigration, dans une perspective, il est vrai, assez fermée.

Voor het overige pleiten sommige landen voor een verdere overdracht naar de Gemeenschap van de derde pijler maar, met uitzondering van België, is geen enkel land gewonnen voor een totale bevoegdheids-overdracht.

Bij de tegenstanders van het optreden van de Gemeenschap zijn sommigen van mening dat, hoewel het systeem van de pijlers behouden moet blijven, toch een aantal communautaire kentrekken opgenomen moeten worden in het Verdrag in zijn huidige versie (meer bevoegdheid voor het Europees Parlement, meer initiatiefrecht voor de Commissie, toekenning van een principiële bevoegdheid aan het Hof van Justitie met mogelijkheid voor sommige Staten die te weigeren).

Voor de justitiële en politieke samenwerking is de terughoudendheid het grootst.

De hier geschetste tendenzen bieden slechts een synthese van de toestand want op dit vlak zijn de onderhandelingen niet alleen uiterst complex maar liggen ook alle mogelijkheden zo goed als open.

Wegens de noodzaak van de verruiming en de problemen die in de toekomst daaruit zullen voortvloeien voor het beheer van de instellingen, kunnen alle aangelegenheden immers in discussie worden gebracht.

Bovendien brengen de verschillende landen in deze discussie tal van institutionele elementen te berde die niet specifiek te maken hebben met de derde pijler maar die de debatten aanzienlijk bemoeilijken.

Daarom wordt thans het voorstel overwogen om de Intergouvernementele Conferentie relatief vroeg samen te roepen want als men ziet hoe complex de op te lossen kwesties wel zijn, is het best mogelijk dat ze zal uitlopen.

In antwoord op de vraag van een lid merkt spreker nog op dat elk land slechts één afgevaardigde heeft in de Denkgroep.

Het kan gaan om een lid van de regering, een ambassadeur, een leraar, een ambtenaar, enz.

III. BESPREKING

Een lid stelt vast dat het Verdrag van Maastricht niet tot concrete resultaten geleid heeft en dat de resultaten van de denkgroep kennelijk weinig bemoeidigend zijn hoewel de gemeenschappelijke wil er is om convergentiepunten te zoeken.

Spreker herinnert eraan dat de minister van Justitie in het kader van de bespreking van zijn beleidsnota opnieuw gewezen heeft op de noodzaak van internationale samenwerking ter bestrijding van de zware criminaliteit.

Pour le surplus, certains pays plaident pour une communautarisation plus large du troisième pilier mais, à l'exception de la Belgique, aucun n'est favorable à une communautarisation totale.

Parmi les adversaires de la communautarisation, certains estiment que, si le système des piliers doit être conservé, il convient d'introduire certains traits communautaires dans le traité tel qu'il existe actuellement (davantage de pouvoir au Parlement européen, davantage de pouvoir d'initiative à la Commission, reconnaissance d'une compétence de principe à la Cour de Justice avec possibilité pour certains États de la refuser).

C'est en matière de coopération judiciaire et policière que les réticences sont les plus grandes.

Les tendances qui viennent d'être décrites ne constituent qu'un tableau synthétique de la situation, car les négociations à ce niveau sont non seulement les plus complexes, mais aussi les plus ouvertes qui soient.

En effet, à cause de la nécessité de l'élargissement, et des problèmes que cela suscitera à l'avenir dans la gestion des institutions, toutes les matières sont ouvertes à la discussion.

De plus, les différents pays apportent à cette discussion de nombreux éléments institutionnels qui ne sont pas spécifiquement liés au troisième pilier, mais qui compliquent considérablement les débats.

C'est pourquoi l'on tend actuellement à suggérer de réunir la conférence intergouvernementale relativement tôt, car il se pourrait qu'elle se prolonge, vu la complexité des questions à résoudre.

En réponse à la question d'un membre, l'orateur précise encore que chaque pays ne dispose que d'un représentant au sein du groupe de réflexion.

Il peut s'agir d'un membre du Gouvernement, d'un ambassadeur, d'un professeur, d'un fonctionnaire, etc.

III. DISCUSSION

Un membre constate que le Traité de Maastricht n'a pas abouti à des résultats concrets, et qu'apparemment, les résultats du groupe de réflexion sont peu encourageants, malgré une volonté commune de rechercher des points de convergence.

L'intervenant rappelle que, dans le cadre de la discussion de sa note de politique générale, le Ministre de la Justice vient à nouveau de rappeler la nécessité d'une coopération internationale en vue de lutter contre la grande criminalité.

Alle Europese ministers betogen hetzelfde en verklaren ten behoeve van hun nationale parlementen dat zij — zonder een dergelijke coördinatie op Europees niveau — op nationaal niveau onmogelijk kunnen optreden tegen deze criminaliteit.

Niettemin blijkt terzelfder tijd dat de vertegenwoordigers van de Europese landen in de denkgroep blijven stilstaan bij detailkwesties, bij procedureproblemen of nog bij nationale belangen of standpunten.

Die twee houdingen lijken onverzoenbaar. Is het niet wenselijk dat de leden van de denkgroep de aandacht van hun respectieve ministers vestigen op die toestand die, indien er geen beterschap optreedt, een wettiging dreigt te vormen voor het voornemen van sommige Europese landen om reeds gesloten akkoorden op de helling te zetten en hun grenzen te sluiten?

Zo is ook alles wat men al heeft ondernomen, bijvoorbeeld op het stuk van controles in de luchthavens, overbodig indien men er niet in slaagt vooruitgang te boeken op Europees niveau.

Een soortgelijke overweging is dringend gewenst met betrekking tot het Europol-verdrag. Men moet erkennen dat het beroep dat men thans op Interpol doet, vaak vruchteloos blijkt. Interpol antwoordt niet systematisch op de verzoeken die het ontvangt en een eventuele reactie komt vaak te laat. Daartegenover staat dat men een zekere medewerking van Wiesbaden kan verwachten maar zulks veronderstelt over het algemeen een tegenprestatie.

Gelet op de huidige toestand bij Europol kan men zich afvragen waartoe het heeft gediend dat zeer waardevolle mensen zijn uitgestuurd om in internationaal verband een bepaalde vorm van criminaliteit te bestrijden waarbij know-how en motivering van essentieel belang zijn?

Tenslotte stelt spreker vast dat België steeds een voortrekkersrol heeft gespeeld in het streven naar Europese eenmaking en het zoeken van oplossingen.

Sommige landen schijnen vandaag evenwel te denken dat met de totstandkoming van de Europese eengemaakte markt het grote werk af is en dat de Europese eenmaking volledig voltooid zal zijn met de invoering van één Europese munt.

Die landen hebben weinig belangstelling voor een politieke en justitiële eenmaking en voor de sociale gevolgen die voortvloeien uit de huidige patstelling, die het gehele communautaire acquis op de helling dreigt te zetten.

Een lid stelt vast dat de Europese drugseenheid een aantal initiatieven lijkt te nemen waardoor bepaalde gegevens aan het licht komen. Moet men concluderen dat het doorspelen van ingewonnen informatie aan de

Tous les ministres européens tiennent le même langage, et déclarent, à l'intention de leurs parlements nationaux, qu'à défaut d'une telle coordination au niveau européen, il leur est impossible d'agir au plan national contre cette criminalité.

Or, il semble bien que, dans le même temps, les représentants des pays européens présents au sein du groupe de réflexion s'attachent à des questions de détail, à des problèmes de procédure, ou encore à des approches ou intérêts nationaux.

Ces deux attitudes paraissent inconciliables. Ne conviendrait-il pas que les membres du groupe de réflexion attirent l'attention de leurs ministres respectifs sur cette situation qui, si elle ne s'améliore pas, risque de justifier la tendance de certains pays européens à remettre en cause les accords déjà conclus et à fermer leurs frontières?

De même, tous les efforts qui ont été consentis, notamment sur le plan logistique, en ce qui concerne les contrôles dans les aéroports, sont inutiles si l'on ne parvient pas à progresser au niveau européen.

Une réflexion similaire s'impose en ce qui concerne la convention Europol. À l'heure actuelle, il faut bien reconnaître que le recours à Interpol n'est pas toujours fructueux. Interpol ne répond pas systématiquement aux demandes qui lui sont faites, et sa réponse éventuelle est souvent tardive. D'autre part, on peut attendre une certaine coopération de Wiesbaden, mais cela suppose en général une contre-prestation.

On peut se demander, au vu de la situation actuelle d'Europol, à quoi sert d'avoir détaché des éléments très valables au niveau international pour lutter contre une forme de criminalité où le know-how et la motivation de ceux qui la combattent sont essentiels?

Enfin, l'intervenant constate que la Belgique a toujours été à la pointe de la réflexion dans le domaine de l'unification européenne et de la recherche de solutions.

Or, certains pays semblent aujourd'hui considérer que l'essentiel est fait au niveau européen avec la création du marché unique, et que l'unification européenne sera totalement réalisée avec l'instauration d'une monnaie unique.

Ces pays s'intéressent peu à une unification en matière politique et de justice, et aux conséquences sociales qui découlent du blocage actuel, lequel risque de remettre en cause l'ensemble de ce qui a déjà été acquis.

Un membre constate que l'U.D.E. semble prendre un certain nombre d'initiatives, qui se traduisent par des publications. Lorsque les informations récoltées sont transmises aux polices locales, faut-il conclure

lokale politie een illegale werkwijze is die de geldigheid aantast van de strafprocessen die steunen op aldus verkregen bewijzen? Indien zulks het geval is, moet die toestand worden rechtgezet.

Een ander lid vraagt hoever het denkwerk al gevorderd is over het verscherpen van de controle van het Hof van Justitie in alle aangelegenheden die tot de derde pijler behoren.

Een spreker is het eens met reeds gemaakte opmerkingen over het gebrek aan steun waaronder Europa thans lijdt en dat voortvloeit uit het niet duidelijk afbakenen van het politieke ideaal waarnaar in de komende jaren moet worden gestreefd of dan toch uit het ontbreken van het verband tussen de sociaal-economische ontwikkelingen en de politieke ontwikkelingen.

Ook maakt men zich zorgen over de groeiende technocratisering van het Europese besluitvormingsproces.

In de beleidsnota van de Regering, waarin ook al heel wat technisch jargon voorkomt, wordt terecht onderstreept dat «een van de onvolkomenheden van het Verdrag van Maastricht precies het gebrek aan helderheid, eenvoud en toelichting is» (1).

Wanneer men bedenkt dat in de moderne opvatting van de rechtsstaat, van de wetten vooral wordt geëist dat ze voldoende toegankelijk zijn en voldoende duidelijk geformuleerd om te kunnen uitmaken welke gedragsnorm nageleefd moet worden, kan men niet anders dan vaststellen dat voor de gemiddelde jurist het Verdrag van Maastricht een uiterst ingewikkeld instrument is.

Ongetwijfeld is het democratisch deficit dat men op dit niveau vaststelt, een van de redenen voor de kloof die gaapt tussen enerzijds het Europese ideaal en anderzijds de praktische toepassing ervan.

Dat verklaart ongetwijfeld ook waarom men op nog meer weerstand stuit wanneer men aan de Europese instanties bevoegdheden inzake justitie en binnenlandse zaken wil overdragen. Die bevoegdheden liggen immers zeer gevoelig omdat zij een van de grondslagen van de klassieke Staat vormen.

Spreker is van mening dat het probleem van de vervreemding van de politiek en van het recht en het probleem van het democratisch deficit dat ermee gepaard gaat, een zorg moet zijn van de Commissie voor de Justitie en dat er gepoogd moet worden die problemen te verhelpen.

In de beleidsnota van de Regering wordt eveneens gehandeld over het subsidiariteitsbeginsel (zie bladzijde 9 van deze nota). Iedereen weet hoe moeilijk het is de precieze juridische inhoud van dat begrip weer te geven.

qu'il s'agit d'un procédé illégal, qui entache la validité des procès fondés sur des preuves ainsi obtenues? Si tel est le cas, il conviendrait de porter remède à cette situation.

Une autre membre demande où en est l'état de la réflexion sur le renforcement du contrôle de la Cour de Justice dans toutes les matières relevant du troisième pilier.

Un intervenant se rallie aux observations formulées par les précédents orateurs sur l'absence de soutien dont souffre l'Europe à l'heure actuelle, et qui résulte de ce que l'on ne distingue pas nettement les contours de l'idéal politique à poursuivre dans les prochaines années, ou à tout le moins, le lien entre les progrès socio-économiques et les progrès politiques.

Une inquiétude se fait jour également face à l'importante technocratisation du processus décisionnel que l'on a constatée au niveau européen.

La note de politique du Gouvernement, qui verse elle-même quelque peu dans le travers du jargon technique, souligne à juste titre que «l'une des imperfections du Traité de Maastricht est précisément le manque de clarté, de simplicité et d'explication» (1).

Si l'on songe que dans la conception moderne de l'État de droit, l'une des caractéristiques nécessaires de la loi est d'être suffisamment accessible, et formulée de façon suffisamment claire pour permettre de déterminer quelle norme de comportement doit être respectée, il faut bien constater que, pour le juriste moyen, l'instrument qui constitue le Traité de Maastricht est d'une extrême complexité.

Sans doute faut-il trouver dans le déficit démocratique que l'on constate à ce niveau l'une des raisons de l'écart qui se creuse par rapport à l'idéal européen et à sa mise en œuvre.

Cela explique sans doute aussi pourquoi l'on se trouve confronté à des résistances encore plus nettes lorsqu'il s'agit de transférer à des instances européennes des compétences en matière de justice et d'affaires intérieures, matières particulièrement sensibles parce qu'elles constituent l'une des bases de l'État classique.

L'intervenant estime que le problème de l'aliénation du droit et de la politique, et celui du déficit démocratique qui l'accompagne, doivent constituer l'une des préoccupations de la Commission de la Justice, et qu'il faut tenter d'y porter remède.

La note politique du Gouvernement traite également du principe de subsidiarité (voir page 9 de cette note). Chacun sait combien il est difficile de donner à cette notion un contenu juridique précis.

(1)Gedr. St., Senaat, 1-129/1, blz. 8.

(1)Doc. Parl., Sénat, 1-129/1, p. 8.

Luidens de nota «wensen de Belgische overheden te benadrukken dat het subsidiariteitsprincipe ten gronde als een beginsel van behoorlijk bestuur moet worden beschouwd». Wat voorheen dus een regel inzake bevoegdheidsverdeling was, wordt dus een beginsel van behoorlijk bestuur.

Die interpretatie is van enige betekenis aangezien de toepassing van een beginsel van behoorlijk bestuur een opportuniteitsbeoordeling inhoudt.

Spreeker wenst te vernemen hoe men de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel vanuit dat oogpunt ziet.

Hetzelfde lid merkt nog op dat volgens de nota «de Regering in het bijzonder pleit voor de overheveling naar de eerste pijler, het verdragsdomein van de Europese Gemeenschap, van deze materies die gebonden zijn aan communautaire bevoegdheden, namelijk het visum en asielbeleid (...), de douanesamenwerking en drugbestrijding (...)» (blz. 15).

Indien een dergelijke overheveling tot stand wordt gebracht, wordt het Hof van Justitie in principe bevoegd om recht te spreken in deze aangelegenheden.

De Europese Unie is evenwel tot op heden geen partij bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. Over betrokken aangelegenheden bestaat er belangrijke en uitvoerige jurisprudentie van het Hof van Straatsburg.

De beoogde overheveling zou de betrokken aangelegenheden onttrekken aan de bescherming van het E.V.R.M. en ze onderbrengen in de controlesfeer van het Hof van Justitie van Luxemburg.

De toetreding van de Europese Unie tot het E.V.R.M., dat een specifieke dynamiek ontwikkelt, is dus van het allergrootste belang.

Spreeker wenst ook de juiste betekenis en draagwijdte te kennen van de hiërarchie der normen zoals ze beschreven wordt op bladzijde 29 van de Regeeringsnota.

Tenslotte geeft spreker ook uiting aan zijn bezorgdheid over de manier waarop de magistraten van eerste aanleg en die van het Hof van Luxemburg worden aangewezen.

Velen van hen zijn economist. Zij worden niet gekozen wegens hun bekwaamheid of hun bijzondere aandacht voor de problematiek van de mensenrechten.

De rechtscultuur in het Hof van Luxemburg verschilt sterk van die van het Hof in Straatsburg.

Spreeker wil voorkomen dat indien de rechten van de mens in laatste instantie worden geïnterpreteerd door het Hof van Luxemburg, de juridische rijkdom

Selon la note, «les autorités belges tiennent à souligner qu'il faut considérer le principe de subsidiarité, au fond, comme un principe de bonne administration.» Ce qui était auparavant une règle de répartition de compétence devient donc un principe de bonne administration.

Ce glissement n'est pas sans signification, puisque l'application d'un principe de bonne administration suppose une appréciation en opportunité.

L'intervenant aimerait savoir comment l'on envisage l'application du principe de subsidiarité dans cette perspective.

Le même membre relève encore que, selon la note, «le Gouvernement plaide, en particulier, pour le transfert vers le premier pilier, la partie du traité portant sur la Communauté européenne, des matières liées aux compétences communautaires, à savoir la politique d'asile et de visas (...), la coopération douanière et la lutte contre la drogue (...)» (p. 15).

Si l'on réalise un tel transfert, la Cour de Justice devient en principe compétente pour connaître de ces matières.

Cependant, l'Union européenne n'est, à ce jour, pas partie à la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des libertés fondamentales. Or, les matières en question font justement l'objet d'une jurisprudence abondante et importante de la Cour de Strasbourg.

Le transfert envisagé soustrairait lesdites matières à la garantie de la C.E.D.H. pour les placer sous le contrôle de la Cour de Justice de Luxembourg.

L'adhésion de l'Union européenne à la C.E.D.H., convention qui jouit d'une dynamique spécifique, est donc d'une importance primordiale.

L'intervenant aimerait également connaître le sens et la portée exacts de la hiérarchie des normes, telle qu'elle est décrite à la page 29 de la note du Gouvernement.

Enfin, il exprime sa préoccupation quant à la manière dont les magistrats de première instance et ceux de la Cour de Luxembourg sont désignés.

Beaucoup sont des économistes. Ils ne sont pas choisis à raison de leur compétence ou de leur sensibilité particulière à la problématique des Droits de l'Homme.

Il existe une importante différence de culture juridique entre la Cour de Luxembourg et celle de Strasbourg.

L'intervenant est soucieux d'éviter que si les Droits de l'Homme sont interprétés en dernière instance par la Cour de Luxembourg, toute la richesse juridique de

van het Verdrag verloren gaat ten voordele van economische redeneringen die in de rechtspraak van het Hof van Justitie te Luxemburg doorslaggevend zijn.

Een spreker maakt zich zorgen over de zeer algemene aard van het debat dat nu gehouden wordt en vraagt of het niet beter zou zijn zich te beperken tot het hoofdstuk van de Regeringsnota dat vooral handelt over de bevoegdheden van de Commissie voor de Justitie, namelijk het hoofdstuk «Een Unie van recht en veiligheid».

Een ander lid antwoordt dat het hem wenselijk lijkt dat de Commissie het hele werkstuk beoordeelt, te meer daar de regeringen en zelfs de Europese instellingen zelf blijken te geven van een gevoel van onmacht om de ter discussie staande problemen te regelen.

De tekst die aan het Parlement is voorgelegd, lijkt ontoereikend en er moet worden nagegaan hoe en in hoeverre hij concreet kan worden verbeterd.

De vorige spreker antwoordt dat in de regeringsnota gepleit wordt te worden voor een toepassing van de communautaire methodes die in de eerste pijler gangbaar zijn op de derde pijler, een voorstel waarmee spreker het eens is.

In verband met het probleem van de individuele rechten en vrijheden vraagt het lid zich af of het ondenkbaar is in de Europese Unie een handvest van de fundamentele rechten van de burgers uit te werken of zelfs het E.V.R.M. op te nemen in het Unieverdrag.

Een lid merkt op dat de Regering in haar beleidsnota «zal ijveren voor de overname van het Schengenakkoord door de Europese Unie, met onder andere de overname van de infrastructuur en de verworvenheden van het Akkoord van Schengen door de Europese instellingen en een maximale integratie van de bepalingen van het akkoord in de communautaire rechtsorde».

De hiermee gepaard gaande uitbreiding van het aantal leden mag niet leiden tot verlies aan doelmatigheid. Een parallelle instelling naast de Unie moet in elk geval worden vermeden» (blz. 16).

Spreker vraagt of het mogelijk is dat Schengen zonder wijziging wordt overgenomen door een aantal Europese Staten en wat de gevolgen zouden zijn van een eventuele overname door de Gemeenschap van het Schengenakkoord.

Indien deze hypothese niet realistisch is, welke hypothese is dat dan wel?

Uit de toelichting die in de Commissie verstrekt is door de vertegenwoordiger van de minister en door de heer Dehousse, blijkt dat er grote moeilijkheden

la Convention ne soit perdue au bénéfice de raisonnements économiques qui sont dominants dans la jurisprudence de la Cour de Justice de Luxembourg.

Un intervenant s'inquiète du caractère très général du débat en cours, et se demande s'il ne serait pas préférable de le centrer sur le chapitre de la note du Gouvernement qui relève plus spécifiquement de la compétence de la Commission de la Justice, à savoir le chapitre intitulé «Une Union de droit et de sécurité».

Un autre membre répond qu'il lui paraît souhaitable que la Commission prenne la dimension de l'ensemble du document, d'autant plus qu'il se dégage en la matière un sentiment d'impuissance des Gouvernements, voire même des institutions européennes à régler les problèmes en discussion.

Le texte soumis au Parlement semble insuffisant, et il convient de déterminer comment et dans quelle mesure il peut être, concrètement, amélioré.

Le précédent intervenant répond que la note gouvernementale semble vouloir se diriger vers un élargissement de la communautarisation du troisième pilier, proposition à laquelle l'intervenant adhère.

En ce qui concerne le problème des droits et libertés individuels, le membre se demande s'il est impensable d'imaginer qu'au sein de l'Union européenne, on s'attache à élaborer une charte des droits fondamentaux des citoyens, voire même que l'on intègre la C.E.D.H. dans le Traité de l'Union européenne.

Un membre relève que, selon la note du Gouvernement, celui-ci «plaidera pour la reprise de l'accord de Schengen par l'Union européenne avec, entre autres, la reprise de l'infrastructure et de l'acquis de l'Accord de Schengen par les institutions européennes et une intégration maximale des dispositions de cet accord dans l'ordre juridique communautaire».

L'augmentation du nombre de membres qui accompagnera ce processus ne peut pas entraîner une perte d'efficacité. Il convient en tout cas d'éviter une institution parallèle aux côtés de l'Union» (p. 16).

L'intervenant demande s'il est possible que Schengen soit repris sans modification par une série d'États européens et quelles seraient les conséquences d'une éventuelle communautarisation de l'accord de Schengen.

Si cette hypothèse n'est pas réaliste, quelle est celle qui le serait?

Au vu des exposés faits à la commission par le représentant du ministre et par M. Dehousse, qui font ressortir d'importantes difficultés dans le processus

rijzen in het onderhandelingsproces. Op welke punten hoopt men vooruitgang te boeken en, indien er geen dergelijke punten zijn, welke alternatieven zijn op Europees niveau mogelijk?

Een lid merkt op dat in de nota van de Regering gewag wordt gemaakt van de verlangens, de wensen en de bedoelingen van die Regering. Hoewel hier ongetwijfeld sprake is van een diplomatiek taalgebruik, kan men zich afvragen of een aantal punten waar ons land een nogal groot belang aan hecht of waarop ons land de nadruk wenst te leggen, niet extra beklemtoond moeten worden?

Een ander lid merkt op dat gezegd werd dat op het asiel- en immigratierecht de gemeenschapsprocedures van toepassing zouden zijn. Spreekster vraagt zich af of er geen risico bestaat dat die aangelegenheden in dat geval op restrictieve wijze worden behandeld.

Zal het toepassen van de gemeenschapsprocedures er niet toe leiden dat de thans merkbare tendens om een uiterst voorzichtig asiel- en visumbeleid te voeren, nog wordt bevorderd?

Het probleem van het leerlingenvisum dat via een gemeenschappelijke actie werd opgelost, rijst immers ook voor volwassenen die vaak sedert geruime tijd bij ons verblijven.

Antwoorden van de vertegenwoordiger van de minister van Justitie

De vertegenwoordiger van de minister toont zich verheugd dat bij de herziening van het Verdrag van Maastricht blijkt wordt gegeven van openheid en dat een democratisch debat wordt gevoerd.

Voorts stelt hij vast dat er vandaag in de houding van de landen van de Europese Unie een contradictie schuilt.

Enerzijds zijn ze het erover eens dat de bestaande grenzen ondoeltreffend zijn geworden. Anderzijds reageren ze steeds bangelijker en geven zij blijk van een nationale reflex om die grenzen te behouden.

Vroeger was er samenhang tussen de negen Schengenlanden. Thans bestaat de Schengengroep niet meer op het niveau van de Europese Unie. Vooral de Franse houding is sterk veranderd en heeft ertoe bijgedragen om de samenhang uit de groep te halen.

Als voorbeeld valt te noemen het probleem van de vluchtelingen uit ex-Joegoslavië. De Duitse delegatie zegt dat er 450 000 vluchtelingen uit dat land zich op haar grondgebied bevinden en vraagt of het mogelijk is om die groep over meer landen te spreiden of althans de kosten daarvoor te verdelen. Wij hebben

de négociation, quels sont les points sur lesquels on peut espérer avancer et, s'il n'y en a pas, quelles alternatives sont possibles au niveau européen?

Un membre observe que la note du Gouvernement fait état des désirs, des souhaits et des intentions de ce dernier. Bien qu'il s'agisse vraisemblablement là d'un langage diplomatique, ne faudrait-il pas mettre en évidence un certain nombre de points sur lesquels notre pays marque une volonté ou met un accent plus fermes?

Un autre membre relève qu'en ce qui concerne le droit d'asile et d'immigration, il a été dit que des procédures communautaires pourraient être appliquées. L'intervenante se demande s'il n'existe pas un risque que ces matières ne soient, dans ce contexte, traitées de façon restrictive.

Le recours à des procédures communautaires ne risque-t-il pas de renforcer la tendance, perceptible à l'heure actuelle, à mener une politique frileuse, notamment en matière de droit d'asile et de délivrance de visas?

En effet, le problème du visa des écoliers, qui a été résolu par la voie d'une action commune, se pose aussi pour des adultes résidant chez nous depuis parfois fort longtemps.

Réponses du représentant du ministre de la Justice

Le représentant du ministre se réjouit tout d'abord de ce que, dans le cadre de la révision du Traité de Maastricht, il existe un souci d'ouverture et de débat démocratique.

Il constate ensuite que la position actuelle des pays de l'Union européenne recèle une contradiction.

D'une part, en effet, ils s'accordent sur l'inefficacité des frontières actuelles. D'autre part, ils témoignent d'une frilosité de plus en plus grande et d'un souci de plus en plus national de préservation de ces frontières.

Auparavant, il existait une cohésion parmi les 9 pays de Schengen. Aujourd'hui, le groupe de Schengen n'existe plus au niveau de l'Union européenne. La position française, notamment, a considérablement évolué, et a contribué à déstructurer la cohésion du groupe.

À titre d'exemple, on peut citer le problème des personnes déplacées provenant de l'ex-Yougoslavie. La délégation allemande fait état de la présence de 450 000 de ces personnes déplacées sur son territoire, et demande s'il est possible d'opérer une répartition physique ou au moins financière de ce groupe. Nous

positief geantwoord op een vraag van het Hoog Commissariaat voor de Vluchtelingen voor 2 500 personen...

Ook werd in 1994 te Napels op initiatief van de Verenigde Naties een conferentie georganiseerd over het vraagstuk van de georganiseerde criminaliteit. De Europese Unie is er niet in geslaagd een standpunt in te nemen over de wenselijkheid van een internationaal verdrag betreffende de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit.

Wat Schengen betreft, zij erop gewezen dat dit steeds werd beschouwd als een «proeftuin» en dat het ook tot een aantal resultaten heeft geleid zoals het Schengen Informatiesysteem (S.I.S.), dat een nuttig instrument is geworden.

Dat systeem wekt met name de belangstelling van Groot-Brittannië, dat heeft gevraagd er gebruik van te mogen maken, maar niet geneigd is tot het akkoord toe te treden wegens de reeds aangestipte problemen in verband met de interpretatie van artikel 7 A van het Verdrag.

Een lid heeft reeds gewezen op de werkzaamheden van de Europese drugseenheid. Bij de huidige stand van zaken betreffende de gemeenschappelijke actie kan de Europese drugseenheid geen persoonsgegevens verwerken.

Het lid tot wie dit antwoord is gericht, zegt op zijn beurt dat op internationale congressen nochtans het tegendeel is gebleken.

Er is gezegd dat soortgelijke gegevens worden verzameld met het oog op het definitieve opstarten van Europol en zelfs dat een aantal criminele feiten zouden zijn opgehelderd dank zij het vergaren van de zogenoemde «soft intelligence».

Spreker is niet tegen die werkwijze op zich, maar hij vreest dat het illegale karakter van het verzamelen van sommige gegevens kan worden tegengeworpen aan het parket indien een beklagde dit argument zou aanvoeren voor een rechtbank van een van de Lid-Staten. Dat is jammer want iedereen heeft er belang bij dat de rechtszekerheid is gewaarborgd.

De vertegenwoordiger van de minister antwoordt verder dat het dossier van de toetreding van de Europese Gemeenschappen tot het E.V.R.M. onder Belgisch voorzitterschap aanhangig is gemaakt.

Het Hof van Justitie moet binnenkort dat dossier in openbare zitting onderzoeken.

Het bezwaar van sommige Staten is dat artikel 164 van het Verdrag van Maastricht, dat het monopolie inzake de uitlegging van het gemeenschapsrecht bij het Hof van Justitie te Luxemburg legt, een dergelijke toetreding niet mogelijk maakt. De Belgische delegatie, en andere met haar, verdedigt een ander standpunt.

avons répondu favorablement à une demande du Haut Commissariat aux réfugiés pour 2 500 personnes...

De même, une conférence a été organisée à Naples en 1994, à l'initiative des Nations unies, sur la question du crime organisé. L'Union européenne n'a pas été en mesure d'y prendre position sur l'opportunité d'une convention internationale de lutte contre le crime organisé.

En ce qui concerne Schengen, il faut se rappeler qu'il a toujours été considéré comme un «laboratoire» et que, d'autre part, il a abouti à certains acquis, comme le système informatique Schengen (S.I.S.), qui est devenu un outil performant.

Cet outil intéresse notamment la Grande-Bretagne, qui a demandé à pouvoir en bénéficier, mais qui est réticente à adhérer à l'Accord en raison des problèmes déjà évoqués d'interprétation de l'article 7 A du Traité.

Un membre a évoqué l'activité de l'unité drogue européenne. Au stade actuel de l'action commune, l'U.D.E. ne peut pas traiter de données personnelles.

Le membre auquel cette réponse s'adresse réplique que, pourtant, le contraire a été affirmé lors de congrès internationaux.

Il a été dit qu'en vue de la mise en œuvre définitive d'Europol, de telles données sont récoltées et que l'on aurait même élucidé certains faits criminels grâce à la récolte de ce qu'il est convenu d'appeler «soft intelligence».

L'intervenant n'est pas opposé en soi à cette façon de travailler, mais il craint que le caractère illégal de la récolte de certaines données ne puisse être opposé au parquet, si un prévenu s'avisait d'invoquer cet argument devant un tribunal de l'un des États membres. Cette situation est regrettable car chacun a intérêt à ce que la sécurité juridique soit garantie.

Le représentant du ministre poursuit ses réponses, en indiquant que, sous la présidence belge, le dossier de l'adhésion des Communautés européennes à la C.E.D.H. a été introduit.

La Cour de Justice doit examiner le dossier incessamment en audience publique.

L'objection de certains États consiste à dire que l'article 164 du Traité de Maastricht, donnant le monopole de l'interprétation du droit communautaire à la Cour de Justice de Luxembourg, ne permet pas une telle adhésion. La délégation belge, parmi d'autres, défend la thèse inverse.

Wat het voorstel betreft om het E.V.R.M. op te nemen in het Verdrag van Maastricht en het Hof van Justitie te Luxemburg dezelfde rechtsmacht te geven als het Hof van Straatsburg, zij erop gewezen dat voorkomen moet worden dat vijftien Lid-Staten op hetzelfde grondgebied onderworpen zijn aan de jurisdictie van twee verschillende rechtscolleges.

Er zijn ook risico's verbonden aan het opnieuw formuleren van de fundamentele rechten in de tweede versie van het Verdrag van Maastricht.

De beste oplossing zou zijn dat het Hof van Justitie te Luxemburg dezelfde jurisprudentie toepast als het Hof van Straatsburg en dat wordt mogelijk als de Europese Gemeenschappen toetreden tot het Europees Verdrag ter bescherming van de rechten van de mens.

Antwoorden van de heer Dehousse

De vorige spreker verduidelijkt eerst dat hij uit eigen naam spreekt en niet als woordvoerder van de Belgische Regering.

Wat de vraag van een lid betreft over de rol van het Hof van Justitie, zegt hij dat hij in de denkgroep de communautarisering van een aantal zaken heeft bepleit — op voorwaarde dat de resultaten van deze communautarisering kunnen worden geëvalueerd — of op zijn minst het invoeren van communautaire elementen in de derde pijler, waarbij parlementaire voorlichting en toetsing door het Hof twee belangrijke prioriteiten blijven.

Het is juist dat er enige terughoudendheid naar voren kwam uit hoofde van de nationale soevereiniteit. Toch moet worden vastgesteld dat sommige regeringen andere standpunten hebben ingenomen dan het parlement van hun land.

Een compromisoplossing zou erin bestaan het Hof van Justitie in beginsel bevoegd te maken, met een *opting out*-mogelijkheid voor landen die dit wensen, na toestemming van hun nationaal parlement.

De opmerking van een spreker over de kwalijke gevolgen van de technocratie op Europees vlak is volledig terecht.

De onderhandelaars hebben daar zelf vaak onder te lijden. De debatten worden bemoeilijkt doordat er verbindingslijnen bestaan tussen de eerste en de derde pijler.

Al is de opmerking van een lid over de noodzaak om het debat beter af te bakenen begrijpelijk, toch moet de problematiek in haar geheel worden aangepakt, het debat op Europees niveau is thans immers uiterst open.

En ce qui concerne la suggestion d'intégrer la convention au Traité de Maastricht, et de rendre ainsi la Cour de Justice de Luxembourg compétente pour juger dans le cadre d'une jurisprudence similaire à celle de Strasbourg, il convient d'éviter que, sur le même territoire géographique, quinze États membres soient tributaires de deux juridictions différentes.

Il existe aussi un risque lié à la réécriture des droits fondamentaux dans la deuxième version du Traité de Maastricht.

La meilleure solution consisterait à lier la Cour de Justice de Luxembourg à la jurisprudence de la Cour de Strasbourg grâce à l'adhésion des Communautés européennes à la Convention européenne des droits de l'homme.

Réponses de M. Dehousse

L'orateur précise tout d'abord qu'il s'exprime ici en son nom personnel, et non en tant que porte-parole du Gouvernement belge.

En ce qui concerne la question d'un membre sur le rôle de la Cour de Justice, il précise qu'il a défendu au sein du groupe de réflexion, une position tendant à communautariser un certain nombre de choses — chaque fois que les résultats de cette communautarisation pouvaient être évalués — ou à tout le moins, à introduire des vecteurs communautaires dans le troisième pilier, l'information parlementaire et le contrôle de la Cour constituant deux priorités fondamentales.

Il est vrai que des réticences se manifestent au nom de la souveraineté nationale. Cependant, l'on s'aperçoit que la position défendue à cet égard par certains gouvernements va à l'encontre de celle adoptée par le parlement de ces mêmes pays.

Une solution de compromis consisterait à établir une compétence de principe de la Cour de Justice, assortie d'une possibilité d'*opt out* pour les pays qui le souhaitent, moyennant l'accord de leur parlement national.

La remarque d'un intervenant sur les méfaits de la technocratie au plan européen est tout à fait pertinente.

Les négociateurs eux-mêmes en souffrent bien souvent. Les débats sont aussi rendus plus difficiles par les liens qui existent entre le premier et le troisième piliers.

C'est pourquoi, si la remarque d'un membre sur la nécessité de mieux circonscrire le débat est compréhensible, il est vrai aussi que la problématique doit être appréhendée dans son ensemble, le débat au niveau européen étant particulièrement ouvert au stade actuel.

De enige oplossing om de technocratische excessen in te dijken zou zijn aan de werking van de Europese instellingen een meer politieke dimensie te geven. Al die instellingen zijn immers verlamd door de druk van het aantal.

De opmerking betreffende de opportuniteitsbeoordeling die besloten ligt in het subsidiariteitsbeginsel is eveneens terecht, maar dat hebben de Lid-Staten steeds voor ogen gehouden. Daarom ook is het mogelijk geweest daarover eensgezindheid te bereiken.

Wat de hiërarchie van de normen betreft, een theoretische uiteenzetting over dat onderwerp zou alleen maar leiden tot eindeloze en nutteloze toelichtingen.

Praktisch kan men het probleem bekijken door de verschillende normen een voor een onder de loep te nemen :

— het verdrag : in verband met uitbreiding rijst de vraag of de wijze waarop de normen van het verdrag worden aangenomen, moet worden gewijzigd;

- de normen van wetgevend niveau;
- de uitvoeringsmaatregelen (comitologie).

Het vraagstuk van het Handvest van de mensenrechten is binnen de denkgroep aan bod gekomen.

De moeilijkheid waarop men stuit is steeds dezelfde, namelijk het probleem van twee bevoegde rechtscolleges.

Toch mag de belemmering die artikel 164 vormt, niet worden overdreven.

Niets belet dat dit artikel wordt gewijzigd indien men het eens wordt over een technische oplossing.

Er zijn drie oplossingen mogelijk, die allemaal voor- en nadelen hebben :

- het opstellen van een specifiek handvest;
- het bekrachtigen van het E.V.R.M. door de Europese Unie;
- de opname van het E.V.R.M. in het Verdrag.

Een lid stelt voor de opmerkingen die door de Commissie geformuleerd werden over de beleidsnota van de Regering als volgt samen te vatten :

«De beleidsnota van de Regering geeft onvoldoende aan hoe de huidige Europese samenwerking op het vlak van justitie verloopt en tot welke resultaten deze al dan niet geleid heeft. De Commissie Justitie kan ook geen toegang hebben tot de teksten die in het kader van de derde pijler tot stand zijn gekomen. De vraag rijst hoe de Commissie Justitie zich dient uit te spreken over de verbetering van deze samenwerking als een duidelijk beeld van de huidige samenwerking ontbreekt.

La seule solution pour porter remède à l'excès de technocratie dénoncé serait de rendre un sens plus politique au fonctionnement des institutions européennes. Toutes ces institutions sont actuellement paralysées par la pression du nombre.

L'observation relative à l'appréciation en opportunité que contient le principe de subsidiarité est également fondée, mais cet élément a toujours été présent dans l'esprit des États membres. C'est d'ailleurs ce qui a permis d'atteindre l'unanimité en la matière.

Quant à la hiérarchie des normes, un discours théorique sur ce sujet pourrait donner lieu à des développements infinis et stériles.

On peut aussi envisager la question de façon pratique en considérant un à un les divers types de normes :

- le traité : une question qui doit être posée en raison de l'élargissement est celle de savoir si l'on entend modifier la manière dont les normes du traité sont adoptées;
- les normes législatives;
- les normes exécutives (comitologie).

La question de la Charte des droits a été évoquée au sein du groupe de réflexion.

La difficulté rencontrée est toujours la même, à savoir le problème d'une éventuelle dualité de juridictions compétentes.

Toutefois, il convient de ne pas exagérer l'obstacle que constituerait l'article 164.

Rien n'empêche, si l'on s'accorde sur une solution technique, de modifier ce dernier article.

Trois solutions sont possibles, qui ont chacune leurs avantages et leurs inconvénients :

- l'élaboration d'une charte spécifique;
- la ratification de la C.E.D.H. par l'Union européenne;
- l'incorporation de la C.E.D.H. dans le Traité.

Un membre propose de synthétiser comme suit les réflexions formulées par la Commission au sujet de la note de politique du Gouvernement :

«La note de politique du Gouvernement n'indique pas suffisamment comment se déroule actuellement la coopération européenne en matière de justice et à quels résultats elle a ou non conduit. La Commission de la Justice ne peut avoir accès aux textes qui ont été élaborés dans le cadre du troisième pilier. Comment pourrait-elle se prononcer sur l'amélioration de cette coopération si elle n'a pas une vue claire de la manière dont celle-ci fonctionne actuellement ?

Ook onvoldoende weergegeven zijn de doelstellingen van de Regering. Wat wil zij door middel van de Europese samenwerking op het vlak van justitie gerealiseerd zien? Hoe dient, op basis daarvan, de samenwerking te worden opgevat?

Meer specifiek: hoe ziet de Regering bijvoorbeeld de justitiële samenwerking in strafzaken? Wat is in dat verband bijvoorbeeld haar standpunt aangaande de uitlevering van eigen onderdanen aan andere Lid-Staten van de Europese Unie? Hoe wenst de Regering de strijd tegen de drugshandel op Europees niveau georganiseerd te zien? Wat met Europol? Wat met de immigratie? De institutionele onderbouwing (omvorming) van de Europese samenwerking op het vlak van justitie zal afhankelijk van het antwoord op deze vragen dienen te geschieden. Het is dan ook belangrijk de concrete doelstellingen van de Regering ter zake te kennen.

Het uit handen geven van bevoegdheden op het vlak van justitie dient met de nodige omzichtigheid te geschieden. Justitie behoort immers tot de wezenlijke bestanddelen van onze democratische rechtsstaat. Elke overdracht van bevoegdheden ter zake dient gekoppeld te worden aan het respect voor de beginselen eigen aan de rechtsstaat en de uitwerking van een degelijke democratische controle. Deze controle dient zowel van politieke als juridische aard te zijn.

Met het oog op de verbetering van de politieke controle acht de Commissie voor de Justitie het noodzakelijk dat het nationale parlement nauwer bij de voorbereiding van de Europese besluitvorming betrokken wordt. Meer concreet zou bijvoorbeeld vóór de aanvang van elke Europese Top waar aangelegenheden inzake justitie ter sprake zullen worden gebracht, een voorafgaand debat desaangaande in de Commissie voor de Justitie moeten kunnen plaatsvinden, zodat eventueel een inhoudelijke inbreng zou kunnen worden verricht. Meer algemeen zou de Regering er zorg voor dienen te dragen dat aan het Parlement voldoende informatie wordt verschaft alsook verslag uitgebracht over aangelegenheden die in Europees verband ter bespreking voorliggen. Daarnaast mag ook een controle door het Europees Parlement, als aanvulling op de controle uitgeoefend door het nationaal parlement, niet ontbreken. Een systeem van wederzijdse samenwerking en informatie tussen deze parlementen zou daarbij kunnen worden ontwikkeld.

Het toekennen van volledige rechtsmacht aan het Europees Hof van Justitie moet anderzijds een uniforme en correcte toepassing van het Unie-recht aangaande justitiële aangelegenheden mogelijk maken. In dat verband is het trouwens onmisbaar dat de Europese Unie zou toetreden tot het E.V.R.M. zodat ook de Europese burger de waarborgen geboden door dit verdrag zou kunnen genieten. Verder dient de vraag gesteld of de samenstelling van het Hof van Justitie niet opnieuw onder ogen genomen moet

Les objectifs du Gouvernement ne sont pas non plus suffisamment définis. Quels résultats concrets escompte-t-il de la coopération européenne en matière de justice? Comment cette dernière doit-elle être conçue en fonction desdits objectifs?

Plus spécifiquement, comment le Gouvernement envisage-t-il la coopération judiciaire en matière pénale? Quelle est à cet égard sa position au sujet de l'extradition de nos ressortissants vers d'autres États membres de l'Union européenne? Comment veut-il voir organiser, au niveau européen, la lutte contre le trafic de la drogue? Qu'en est-il d'Europol? Et de l'immigration? L'organisation (transformation) institutionnelle de la coopération européenne en matière de justice devra se faire en fonction de la réponse à ces questions. Il est donc important de connaître les objectifs concrets du Gouvernement en la matière.

Un t e de la justice doit se faire avec toute la cinconspection voulue, car la justice est une composante essentielle de notre État de droit démocratique. Tout transfert de compétences en la matière doit être lié au respect des principes propres à un État de droit et à la mise en place d'un contrôle démocratique sérieux qui devra être à la fois politique et juridique.

Pour améliorer le contrôle politique, la Commission de la Justice estime nécessaire que le Parlement soit associé plus étroitement à la préparation de la décision européenne. Plus concrètement, avant tout sommet européen ayant à son ordre du jour des questions relevant de la Justice, un débat préalable doit pouvoir être organisé en Commission de la Justice en vue d'un apport éventuel de ladite commission sur le plan du contenu. D'une manière plus générale, le Gouvernement devrait veiller à fournir au Parlement une information suffisante sur les questions en discussion dans le cadre européen et à lui faire rapport à ce sujet. En outre, il doit y avoir un contrôle du Parlement européen, complémentairement à celui exercé par le Parlement national. Un système de collaboration et d'échange d'informations entre ces parlements pourrait être développé.

D'autre part, l'octroi d'un pouvoir de pleine juridiction à la Cour européenne de justice doit permettre une application uniforme et correcte du droit européen en matière judiciaire. À cet égard, il est d'ailleurs indispensable que l'Union européenne adhère à la Convention européenne des droits de l'homme, de sorte que le citoyen puisse, lui aussi, bénéficier des garanties offertes par cette convention. Par ailleurs, il faudrait se demander si la composition de la Cour de justice ne devrait pas être réexaminée, compte tenu de

worden, in het licht van deze nieuwe bevoegdheids-overdracht. Eveneens in dat verband dient de toekenning van penale bevoegdheden aan de Europese Unie in overweging te worden genomen (bv. in het kader van de strijd tegen de E.G.-fraude).

De ondoorzichtigheid en de ingewikkeldheid van zowel de wijze waarop de regelgeving tot stand komt als de regelgeving zelf werkt het bestaande democratisch tekort eveneens in de hand. Ook op dit vlak zou de Regering concrete initiatieven moeten voorstellen.

Wat nu de vooropgestelde communautarisering betreft meent de Commissie Justitie dat de materies van de derde pijler opgesplitst zouden kunnen worden in een drietal groepen. Een eerste groep omvat aangelegenheden zoals de overschrijding van de buitengrenzen, asiel- en immigratiebeleid en het beleid ten aanzien van onderdanen van derde landen. Doordat deze aangelegenheden nauw verband houden met het vrij verkeer van personen en goederen, dienen deze noodzakelijkerwijze te worden overgeheveld naar de eerste pijler maar dit op pragmatische en progressieve wijze.

Een tweede groep betreft de samenwerking in burgerlijke zaken en strafzaken, alsook de politieke samenwerking. Een communautarisering van deze aangelegenheden zal wellicht het meest op weerstand stuiten bij de overige Lid-staten van de Europese Unie. Een studie van wat reeds op dit vlak bestaande is (bv. het soepel en degelijk werkende Scandinavische systeem van politieke samenwerking), zou mogelijkerwijze nuttige elementen kunnen aanbrengen in de discussie desbetreffende.

De derde groep tenslotte wordt gevormd door de overige, uiteenlopende materies, die elk afzonderlijk dienen te worden bekeken. Zo bv. zou douanefraude, aangezien douane zelf tot de eerste pijler behoort, kunnen worden overgebracht naar de eerste pijler. Zo ook bv. de bestrijding van de illegale drugs-handel, aangezien dit samenhangt met het vrij verkeer van goederen (cf. de in de eerste pijler opgerichte «*unité drogue européenne*»).

Bij wijze van conclusie kan gesteld worden dat het hoofdzakelijk van belang zal zijn dat men uitmaakt wat men door Europese samenwerking op het gebied van justitie wil bereiken, op welke wijze en onder welke voorwaarden, en dat men bij dit alles een degelijke politieke en juridische controle inbouwt, die vandaag volstrekt ontbreekt.»

De vertegenwoordiger van de minister verklaart dat de diagnose die in deze samenvatting gesteld wordt, hem juist lijkt. Het aangeklaagde gebrek aan doorzichtigheid bestaat ongetwijfeld, in het bijzonder op het gebied van de toegang tot de documenten en op het stuk van sommige besprekingen die van weinig openheid getuigen.

ce nouveau transfert de compétence. Dans le même ordre d'idées, l'octroi de compétences pénales à l'Union européenne doit être pris en considération (par exemple, dans le cadre de la lutte contre la «*fraude C.E.*»).

Le manque de transparence comme la complexité qui caractérisent à la fois le mode d'élaboration de la réglementation et son contenu, favorisent eux aussi le déficit démocratique existant. Sur ce point également, le Gouvernement devrait proposer des initiatives concrètes.

Quant à la communautarisation préconisée, la Commission de la Justice estime que les matières du troisième pilier pourraient être scindées en trois groupes. Un premier groupe comporterait des matières telle que les franchissement des frontières extérieures, la politique d'asile et d'immigration et la politique à l'égard des ressortissants de pays tiers. Comme ces matières sont étroitement liées à la libre circulation des personnes et des biens, elles doivent nécessairement être transférées au premier pilier, mais d'une manière pragmatique et progressive.

Un deuxième groupe concerne la coopération dans les affaires civiles et pénales, ainsi que la coopération en matière de police. La communautarisation de ces matières sera peut-être le plus contestée par les autres États membres de l'Union européenne. Une étude de ce qui existe déjà sur ce plan (par exemple, le fonctionnement souple et correct du système scandinave en matière de collaboration policière) pourrait peut-être apporter des éléments utiles dans la discussion à ce sujet.

Le troisième groupe, enfin, est constitué par les autres matières, chacune étant différentes des autres et devant être considérée isolément. La fraude douanière, par exemple, pourrait être transférée au premier pilier, puisque la douane proprement dite relève de celui-ci. Il en va de même de la lutte contre le trafic illégal de stupéfiants, par exemple, étant donné sa corrélation avec la libre circulation des marchandises (cf. l'unité drogue européenne qui a été créée dans le cadre du premier pilier).

À titre de conclusion, on peut dire qu'il importerait principalement, d'une part, de décider quelle est la finalité d'une coopération européenne en matière de justice, et comment et dans quelles conditions elle doit se concrétiser, et, d'autre part, d'assortir cette coopération d'un bon contrôle politique et juridique, lequel fait entièrement défaut actuellement.»

Le représentant du ministre déclare que le diagnostic posé par ce texte synthétique lui paraît exact. Le défaut de transparence dénoncé existe incontestablement, notamment sur le plan de l'accès aux documents, et dans l'absence d'ouverture caractérisant certaines discussions.

Spreeker verwijst onder andere naar zijn uiteenzetting in verband met artikel K6.

De voorstellen die in de tekst geformuleerd worden, zoals de uitbreiding van de controlebevoegdheid van het Hof van Justitie, de toetreding tot het E.V.R.M. ..., zijn nuttig want zij bieden bijkomende garanties voor de bespreking van « gevoelige » teksten, in het bijzonder wanneer het gaat om de politieke samenwerking, het asielrecht, de immigratie, de samenwerking in strafzaken. Die voorstellen overlappen trouwens gedeeltelijk de voorstellen die de regering heeft toegelicht in haar nota. De opsplitsing van de aangelegenheden in drie groepen, waardoor het mogelijk zou worden het belang van de communautarisering te beoordelen, lijkt rationeel en beantwoordt aan een eigen logica, hoewel men zich niet al te veel illusies moet maken over de politieke haalbaarheid.

De heer Dehousse verklaart dat de voorgestelde samenvatting gedeeltelijk overeenstemt met de werkzaamheden van de denkgroep.

Kenmerkend voor de derde pijler is dat het gaat om aangelegenheden die verband houden met andere aangelegenheden (die op hun beurt thuishoren in de eerste pijler), maar die beheerd worden met behulp van de diplomatieke technieken uit de tweede pijler.

Spreeker heeft aan de Voorzitter van de Senaat meegedeeld hoever het staat met het technisch verslag van de groep. De besluiten daarvan vertonen veel gelijkenis met die welke hierboven zijn samengevat.

In verband met de politieke haalbaarheid waarnaar de vertegenwoordiger van de minister verwijst, onderstreept spreker dat het debat over de aangelegenheden die thuishoren in de derde pijler toch al vrij ver gevorderd is.

Er is alleen nog een gestructureerd voorstel nodig om de goede wil van de Lid-Statens terzake concrete vorm te kunnen geven.

Op het ogenblik bestaat er een vrij brede consensus over de communautarisering van de vraagstukken die verband houden met de overschrijding van de buitengrenzen (immigratie, asiel, ...), het traditionele verzet van Groot-Brittannië buiten beschouwing gelaten.

Inzake politie en justitie is er ook een akkoord om meer gebruik te maken van gemeenschapsinstrumenten zonder dat die aangelegenheden in de eerste pijler moeten worden opgenomen.

Het moeilijkste probleem blijft dat van de aangelegenheden die raakvlakken vertonen met beide pijlers, zoals de douanefraude, de fraude in het algemeen en het drugsprobleem, die rechtstreeks verband houden met de eerste pijler.

Dit specifieke punt verdient wellicht de meeste aandacht.

L'intervenant se réfère entre autres à ce qu'il a exposé ci-avant à propos de l'article K6.

Les propositions formulées dans le texte, telles que le renforcement du pouvoir de contrôle de la Cour de Justice, l'adhésion à la C.E.D.H, ... sont utiles, car elles offriraient des garanties supplémentaires pour la discussion de textes délicats, particulièrement lorsqu'il s'agit de la coopération policière, du droit d'asile, de l'immigration, de la coopération en matière pénale. Ces propositions recourent d'ailleurs, pour une part, celles que le Gouvernement lui-même a exposées dans sa note. Quant à la répartition des matières en trois groupes, qui permettrait d'apprécier l'intérêt de la communautarisation, elle paraît rationnelle et présente l'avantage de répondre à une logique propre, bien qu'il ne faille pas se faire trop d'illusions sur sa faisabilité politique.

M. Dehousse déclare que le texte synthétique proposé recoupe partiellement les travaux du Groupe de réflexion.

La particularité du troisième pilier est de porter sur des matières liées à d'autres (qui, elles, relèvent du premier pilier) mais gérées par les techniques diplomatiques du deuxième pilier.

L'intervenant a communiqué au Président du Sénat l'état actuel du rapport technique du groupe, qui aboutit à des conclusions similaires à celles reprises ci-dessus.

En ce qui concerne la faisabilité politique évoquée par le représentant du ministre, l'orateur souligne que le débat sur les questions relevant du troisième pilier est assez largement ouvert.

Encore faut-il disposer d'une proposition structurée pour concrétiser la bonne volonté des États membres en la matière.

À l'heure actuelle, et sous réserve de l'opposition traditionnelle de la Grande-Bretagne, il existe un très large accord pour communautariser les questions relatives aux problèmes de franchissement des frontières extérieures (immigration, asile, ...).

Il existe aussi un accord, en matière de police et de justice, sur l'idée de recourir davantage à des instruments communautarisés, sans intégrer ces matières dans le premier pilier.

La question la plus difficile demeure celle des matières intermédiaires, telles que la fraude à la douane, les fraudes et la question de la drogue, qui ont un lien direct avec le premier pilier.

C'est peut-être sur ce point que la réflexion devrait plus spécialement porter.

Het geformuleerde voorstel heeft de verdienste dat het de bestaande tekorten wil verhelpen alvorens nader in te gaan op toekomstige tekorten.

Een lid feliciteert de auteur van de voorgestelde tekst, die hem een uitstekende samenvatting lijkt van de debatten die in deze Commissie gehouden werden.

In tegenstelling tot de regeringsnota, die in zeer voorzichtige bewoordingen is gesteld en waarin er meer wensen dan vaste voornemens staan, slaagt de voorgestelde tekst erin duidelijk een aantal vragen te omschrijven.

Het antwoord daarop kan niet door deze Commissie gegeven worden en mag hoe dan ook pas in de toekomst worden verwacht.

Het is de taak van de Regering om tijdens het debat dat in de Senaat moet plaatshebben, mee te delen of zij positief reageert op die vragen dan wel of zij geen antwoord kan geven omdat zij moet wachten op het al dan niet tot stand komen van een consensus in het kader van de internationale besprekingen die thans lopen.

Wegens de recente gebeurtenissen op Europees niveau die de indruk zouden kunnen wekken dat sommigen de Europese Unie alleen zien als een economische Unie, zou deze discussie ertoe moeten bijdragen dat ook op het politieke en juridische terrein vorderingen worden gemaakt.

Een ander lid sluit zich aan bij de vorige spreker en beoordeelt het aan de Commissie voorgelegde tekstvoorstel positief. Hij onderstreept in het bijzonder het belang en het nut van het tweede lid van die tekst. Het is evenwel juist dat het de Regering is die op de gestelde vragen moet antwoorden. Volgens spreker is het communautaire aspect van het Belgisch beleid inzake recht en veiligheid vrij belangrijk. De mobiliteit van personen en volkeren is in Europa aanzienlijk toegenomen onder meer wegens de aanleg van een enorm autosnelwegennet, de val van de Berlijnse muur, enz.

Daarom moet het justitieel beleid van ons land steeds meer streven naar akkoorden met de buurlanden. Het is dus essentieel dat de Regering een zeer concreet standpunt inneemt over de organisatie van de justitie op Europees niveau en dat daarover in deze Commissie een debat kan worden gehouden.

Een ander lid voegt eraan toe dat het nuttig zou zijn niet alleen het standpunt van de Belgische Regering ter zake te kennen maar ook dat van onze Europese partners zodat kan worden ingeschat of de Belgische zienswijze enige kans maakt. Bij internationale contacten tussen parlementsleden is het immers opvallend hoezeer standpunten van land tot land kunnen verschillen, zelfs in gelijkgezinde fracties.

La proposition formulée a le mérite de viser d'abord à remédier aux déficits existants, avant de se soucier des déficits futurs.

Un membre félicite l'auteur du texte proposé, qui lui paraît constituer une excellente synthèse des débats menés au sein de la Commission.

À l'inverse de la note du Gouvernement, qui était rédigée en termes très prudents, et exprimait plus de souhaits que de volontés fermes, le texte proposé a le mérite de poser clairement un certain nombre de questions.

La réponse à celles-ci n'appartient pas à la Commission, et ne sera donnée que dans l'avenir.

Il revient au Gouvernement de dire, lors du débat qui doit avoir lieu au Sénat, si son point de vue peut consister en une réponse positive à ces questions, ou si, au contraire, il ne peut apporter de réponse, parce qu'il est tributaire de l'existence ou de l'absence d'un consensus dans le cadre des discussions internationales en cours.

Face aux événements récents qui se sont déroulées au niveau européen, et qui pourraient faire croire que certains envisagent l'Union européenne exclusivement sous l'angle économique, la présente discussion devrait contribuer à faire progresser le volet politique et juridique de cette Union.

Un autre membre se joint au précédent intervenant pour formuler une appréciation positive sur la proposition de texte soumise à la Commission, et souligne en particulier l'intérêt et l'utilité du deuxième alinéa de ce texte. Il est vrai, cependant, que c'est au Gouvernement à répondre aux questions qu'il soulève. L'intervenant insiste également sur l'intérêt que lui paraît revêtir l'aspect communautaire de la politique de la Belgique en matière de justice et de sécurité. La mobilité des personnes et des peuples s'est considérablement accrue en Europe, notamment en raison de la mise en place d'un énorme réseau autoroutier, de la chute du mur de Berlin, etc.

C'est pourquoi la politique de notre pays en matière de justice doit être de plus en plus axée sur les accords avec les pays voisins. Il est donc essentiel que le Gouvernement fasse connaître, de façon très concrète, son point de vue sur l'organisation de la justice au niveau européen, et que cela puisse faire ici l'objet d'un débat.

Un autre membre ajoute qu'outre le point de vue du Gouvernement belge en la matière, il serait utile de connaître aussi celui de nos partenaires européens, afin de pouvoir apprécier les chances qu'a la Belgique de faire prévaloir sa vision des choses. En effet, il est frappant de constater, dans les contacts internationaux entre parlementaires, à quel point les prises de position peuvent diverger de pays à pays, même au sein de groupes politiques similaires.

Spreker citeert het voorbeeld van Europol waar het standpunt van voorzitter Torbeck bijvoorbeeld grondig verschilt van het Franse of het Britse standpunt.

Een lid verklaart dat hij het niet helemaal eens is met de benadering van de vorige spreker wat betreft de taak van de Commissie.

Aan de Commissie is gevraagd haar standpunt te formuleren wat betreft de oorspronkelijke regeringsnota en het spreekt vanzelf dat het de taak van de regering is om een aantal opties te verdedigen op de intergouvernementele conferentie.

Toch is het volgens spreker de taak van de Commissie voor de Justitie sommige punten te benadrukken of haar standpunt te verduidelijken op een aantal terreinen waarover zij onlangs heeft gedebatteerd in aanwezigheid van de heer Dehousse en van de vertegenwoordiger van de minister. Haar taak is niet alleen vragen te stellen aan de regering maar ook voorstellen te doen. De Commissie zou er bijvoorbeeld op kunnen aandringen dat voor sommige gebieden een gemeenschappelijk beleid wordt gevoerd waarover bij gekwalificeerde meerderheid wordt beslist. Dat is bijvoorbeeld het geval voor asielaanvragen, het vrije verkeer van personen en goederen en het drugsprobleem.

Het ziet er momenteel naar uit dat Europa zich steeds meer gaat afsluiten voor derde landen. De binnengrenzen zijn weliswaar opgeheven maar afgaande op de wensen en aanbevelingen van de regeringen worden ze meteen vervangen door andere.

Spreker vindt dat deze ontwikkeling onrustbarend is en meent dat de Commissie er goed aan zou doen aan te dringen dat terzake een gemeenschappelijk beleid wordt uitgestippeld.

Een ander punt betreft de omslachtigheid van de besluitvorming en de mogelijkheid om het aantal stappen in dat proces te beperken.

In de uiteenzetting van de vertegenwoordiger van de minister werd onderstreept dat het Comité K4 meer voor een communautaire dan voor een intergouvernementele aanpak kiest. Misschien kan de Commissie de noodzaak onderstrepen om de rol van dat Comité te versterken. Tot besluit meent spreker dat, gelet op de taak die de parlementsleden moeten vervullen, een aantal richtlijnen zouden moeten worden gegeven aan de regering, die dat lijkt te verwachten en te wensen.

De vertegenwoordiger van de minister verklaart dat de samenwerking met het Parlement sterk zou kunnen worden verbeterd, zoals trouwens is aange-stipt door enkele leden. België moet vaak keuzes maken op basis van de algemene teksten die ons land worden voorgelegd en waarover het zich moet uitspreken.

L'intervenant cite l'exemple d'Europol, où le point de vue du président Torbeck diffère considérablement de celui de la France ou du Royaume-Uni, par exemple.

Un membre déclare qu'il ne partage pas entièrement l'approche d'un précédent intervenant quant au rôle de la commission.

Celle-ci a été appelée à exprimer son point de vue par rapport à la note initiale du Gouvernement, et il va de soi qu'il sera de la responsabilité de ce dernier de défendre certaines options dans le cadre de la Conférence intergouvernementale.

Il semble cependant à l'intervenante que le rôle de la Commission de la Justice peut être de mettre l'accent sur certains points, ou de préciser son point de vue dans un certain nombre de domaines dont elle vient de débattre en présence de M. Dehousse et du représentant du ministre. Il lui appartient non seulement de poser des questions au Gouvernement, mais aussi de formuler des propositions. La commission pourrait notamment insister pour que certaines matières fassent l'objet de politiques communes, qui pourraient être adoptées à majorité qualifiée. Tel est le cas par exemple des demandes d'asile, de la libre circulation des personnes et des biens, et du problème de la drogue.

Il semble que l'on se dirige aujourd'hui vers une Europe de plus en plus fermée par rapport aux pays tiers. Quant aux frontières intérieures, elles sont supprimées, pour être aussitôt remplacées par d'autres, si l'on en croit les souhaits et recommandations exprimés par les gouvernements.

L'intervenante juge ce processus très inquiétant et estime que la commission ferait œuvre utile en insistant pour l'adoption d'une politique commune en la matière.

Un autre point concerne la lourdeur du processus décisionnel, et la possibilité de réduire le nombre d'échelons de ce processus.

L'exposé du représentant du ministre soulignait que le comité K4 avait une vision des choses plus communautaire qu'intergouvernementale. Peut-être la commission pourrait-elle insister sur la nécessité de privilégier le rôle de ce comité. En conclusion, l'intervenante estime que, dans le cadre du rôle que les parlementaires ont à jouer, un certain nombre d'injonctions devraient pouvoir être données au Gouvernement, qui semble les attendre et les souhaiter.

Le représentant du ministre déclare que la coopération avec le Parlement, évoquée par plusieurs membres, pourrait en effet être nettement améliorée. La Belgique est régulièrement confrontée à des choix, sur base de textes généraux qui lui sont soumis, et sur lesquels il lui appartient de se prononcer.

Wanneer men de thema's kent die aan de orde zullen komen, zou het nuttig zijn daarover aan het Parlement te rapporteren en aan die onderwerpen een debat te wijden. Anders wordt het een aangelegenheid voor specialisten.

Op de laatste top Justitie/Binnenlandse Zaken heeft de heer De Clerck een redevoering uitgesproken tijdens welke hij twee zaken naar voren heeft gebracht.

Het eerste punt betreft de werkmethode. Anders dan de procedure die in andere zaken wordt gevolgd, houden alle personen die deelnemen aan de besprekingen inzake justitie elk een uiteenzetting, maar voeren zij geen eigenlijke dialoog met elkaar. Dezelfde argumenten komen steeds weer terug en er wordt enorm veel energie verspild.

Het tweede punt betreft het verlangen om concrete doelstellingen te omschrijven. Bij de huidige stand van zaken formuleert het voorzitterschap een aantal voorstellen en om de zes maanden gebeurt dat opnieuw wanneer er een nieuw voorzitterschap komt. Daardoor treedt er een gebrek aan samenhang op. Het zou dus nuttig zijn om allereerst een debat te houden over de te bereiken doelstellingen.

Het voornaamste doel dat België heeft voorgesteld, was de strijd tegen de georganiseerde misdaad. Uitgaande van de vaststelling dat deze voortdurend toeneemt en dat bij gerechtelijke onderzoeken steeds groter moeilijkheden opduiken die te maken hebben met de grenzen, lijkt het dienstig om samen met andere landen een of meer gemeenschappelijke doelstellingen te bepalen betreffende de strijd tegen deze vorm van criminaliteit en de consequenties daarvan wat betreft de justitiële en politieke samenwerking.

De vertegenwoordiger van de minister verduidelijkt dat de regeringsinspanningen ten dele gericht zijn op het handhaven van het vrije personenverkeer in relatie met de Schengenakkoorden. Die akkoorden zijn een experiment dat tot een goed einde moet worden gebracht om te bewijzen dat het mogelijk is een binnenruimte zonder grenzen te creëren, waarbij men moet pogen een evenwicht te vinden tussen de bewegingsvrijheid en de binnenlandse waarborgen.

Wat de behoefte aan meer doorzichtigheid betreft, benut de Belgische regering elke gelegenheid om de politieke controle van het Europees Parlement te ondersteunen, door systematisch aan te dringen op de noodzaak om het Parlement te raadplegen telkens wanneer dit nodig blijkt.

Bij de derde Raad Justitie/Binnenlandse Zaken hebben de ministers voor de eerste keer gestemd bij handopsteking over de raadpleging van het Europees Parlement inzake het protocol betreffende de strijd tegen fraude ten nadele van gemeenschapsbelangen.

Un délai de quelques mois s'écoule généralement avant que la décision ne soit prise. Lorsqu'on connaît les thèmes qui seront abordés, il serait utile de faire rapport au Parlement, et d'avoir une discussion sur ces sujets, qui, sinon, menacent de devenir une affaire de spécialistes.

Au dernier sommet Justice/Affaires intérieures, M. De Clerck a fait un discours, au cours duquel deux points ont été abordés.

Le premier concerne la méthode de travail. A la différence de la procédure suivie en d'autres matières, les personnes participant aux discussions en matière de justice font chacune un exposé, mais n'engagent pas entre elles de véritable dialogue. Les mêmes arguments reviennent sans cesse, et l'on constate une énorme déperdition d'énergie à ce niveau.

Le deuxième point concerne le souhait de définir des objectifs concrets. En l'état actuel des choses, la présidence formule un certain nombre de propositions, et ceci se reproduit tous les six mois, à chaque changement de présidence, ce qui entraîne un certain manque de cohérence. Il serait dès lors utile, en un premier temps, d'avoir un débat sur les objectifs à poursuivre.

L'objectif principal proposé par la Belgique était la lutte contre la criminalité organisée. Partant du constat que celle-ci se développe, et que, dans le cadre des enquêtes judiciaires, l'on rencontre d'importantes difficultés liées aux frontières, il paraissait utile de dégager avec les autres pays un ou plusieurs objectifs communs relatifs à la lutte contre cette forme de criminalité, et aux conséquences à en tirer sur le plan de la coopération judiciaire et de la coopération policière.

Le représentant du ministre précise que l'un des efforts du Gouvernement a porté sur le maintien de la libre circulation des personnes, et ce en liaison avec les accords de Schengen. Ceux-ci sont une expérience qu'il faut s'efforcer de réussir, afin de prouver qu'il est possible de créer un espace intérieur sans frontières, qui réalise un juste équilibre entre la liberté de circuler, et des garanties intérieures.

Quant à la nécessité d'une plus grande transparence, le Gouvernement belge saisit toutes les occasions pour appuyer le contrôle politique du Parlement européen, en insistant systématiquement sur la nécessité de consulter le Parlement chaque fois que la nécessité s'en fait sentir.

Lors du dernier Conseil Justice/Affaires intérieures, un vote des ministres à main levée a eu lieu pour la première fois sur la consultation du Parlement européen sur le protocole de lutte contre la fraude aux intérêts communautaires.

Hetzelfde geldt voor de toetsing door het Hof van Justitie.

Wat de specifieke samenwerkingsgebieden betreft, kunnen aan de Commissie ook een aantal elementen worden bezorgd, wat betreft de samenwerking op strafrechtelijk gebied, over het beleid dat reeds verscheidene jaren door de Belgische regering wordt gevoerd.

Zoals reeds eerder gezegd, was een van de voornaamste thema's die België tijdens zijn voorzitterschap en ook later heeft verdedigd, het bevorderen van samenwerkingsprocedures inzake uitlevering.

De Belgische delegatie heeft zelf een voorstel van verdrag over de vereenvoudigde uitlevering gedaan; dat verdrag is inmiddels ondertekend.

België was eveneens de drijvende kracht achter het Europol-verdrag waarbij gestreefd werd naar een combinatie van politionele doeltreffendheid bij internationale samenwerking, bescherming van gegevens in het kader van de bepalingen van het verdrag en juridische controle door het Hof van Luxemburg in het aan het verdrag gehechte protocol.

In de samenvatting die door een lid wordt voorgesteld, wordt ook verwezen naar het immigratie- en het asielprobleem, waarvoor voornamelijk het ministerie van Binnenlandse Zaken bevoegd is, dat een antwoord moet kunnen geven op de gestelde vragen. Het is evenwel juist dat er in deze aangelegenheid problemen rijzen die het immigratiebeleid als dusdanig overstijgen.

Dat is het geval met de niet-discriminatie die in het Europese Parlement aan bod is gekomen: moet in het kader van de toekomstige verdragen geen uitdrukkelijke bepaling van non-discriminatie worden opgenomen zowel tussen de burgers van de Europese Unie als ten aanzien van personen die zich op geldige wijze op het grondgebied van de Unie gevestigd hebben?

Deze problematiek verwijst naar het begrip burgerschap: is dat begrip enkel van toepassing op de onderdanen van de lidstaten of kan het ook gelden voor onderdanen van derde Staten die reeds lang in de Unie verblijven?

Om een impuls te geven aan het denkwerk in de Commissie stelt de vertegenwoordiger van de minister ten slotte voor dat hem een aantal gegevens zouden worden voorgelegd waaruit de krachtlijnen blijken die door de Belgische regering gehanteerd worden in de bovenvermelde aangelegenheden en waarover de Commissie dan een standpunt zou kunnen innemen.

De auteur van het hierboven weergegeven tekstvoorstel herinnert eraan dat de bespreking die in de Commissie heeft plaatsgehad en de tekst die eruit voortvloeit, een reactie vormen op de beleidsnota van de Regering.

Il en va de même pour le contrôle de la Cour de Justice.

En ce qui concerne les domaines spécifiques de coopération, certains éléments peuvent également être fournis à la Commission, à propos de la coopération judiciaire pénale, sur la politique menée par le Gouvernement belge depuis plusieurs années.

Ainsi, l'un des thèmes majeurs défendus par la Belgique durant sa présidence et ultérieurement était de favoriser les procédures de coopération en matière d'extradition, comme déjà indiqué ci-avant.

La délégation belge a fait elle-même une proposition de convention sur l'extradition simplifiée, convention qui est aujourd'hui signée.

De même, la Belgique a poussé à la conclusion de la Convention Europol, en tentant de combiner les exigences de l'efficacité policière dans la coopération internationale, la protection des données dans le cadre des dispositions mêmes de la Convention et le contrôle juridique de la Cour de Luxembourg dans le protocole annexe à cette convention.

Le texte synthétique proposé par un membre aborde aussi la question de l'immigration et de l'asile, qui relève principalement du département de l'Intérieur, lequel devrait pouvoir fournir certains éléments de réponses. Il est vrai cependant qu'en cette matière, certains problèmes se posent, qui transcendent la politique d'immigration en tant que telle.

Tel est le cas de la non-discrimination, qui a été évoquée par le Parlement européen: ne faudrait-il pas, dans le cadre des traités futurs, prévoir une disposition explicite de non-discrimination entre citoyens de l'Union européenne, et à l'égard des résidents régulièrement installés sur le territoire de celle-ci?

Ceci renvoie à la notion de citoyenneté: celle-ci ne s'applique-t-elle qu'aux ressortissants des États membres, ou peut-elle valoir également pour des ressortissants d'États tiers installés chez nous depuis un certain temps?

En conclusion, le représentant du ministre propose, pour alimenter la réflexion de la Commission, de lui apporter un certain nombre d'éléments montrant les lignes de force suivies par le Gouvernement belge dans les matières précitées, et par rapport auxquelles la Commission pourrait alors prendre position.

L'auteur de la proposition de texte reproduite ci-avant rappelle que la discussion qui a eu lieu au sein de la Commission, et le texte qui en résulte, constituent des réactions à la note de politique du Gouvernement.

Spreker is van mening dat er geen abstract schema mag worden ontworpen om justitie op te nemen in de eerste pijler zonder vooraf te weten wat tot op heden is gedaan en op welk terrein, welke moeilijkheden er zijn gerezen en of de Lid-Staten bereid zijn die te verhelpen. Het tekstvoorstel moet in dat perspectief worden gezien.

Los van de antwoorden die gegeven worden op de in die tekst gestelde vragen, kan men nu reeds vaststellen dat er iets schort aan de parlementaire en juridische controle.

De Commissie kan dus een politiek signaal geven waaruit blijkt dat die controle onvoldoende gewaarborgd is in het kader van de samenwerking op Europees niveau, ongeacht of die betrekking heeft op de eerste of de derde pijler.

Deze vaststelling is het uitgangspunt en niet de conclusie van de bespreking.

Voor het overige kan de Commissie bepaalde concrete suggesties doen en concretere vragen stellen.

Zo zou het wenselijk zijn het standpunt van de regering te kennen over de teksten die over Europol zijn opgesteld.

De procedures i.v.m. het besluitvormingsproces zouden in een later stadium van de besprekingen aan bod kunnen komen.

Een ander lid is het eens met de opmerkingen van de vorige spreker over het ontbreken van parlementaire controle. Misschien moet er meer de nadruk op worden gelegd dat de regering zich ertoe moet verbinden het Parlement regelmatig te informeren over de Europese onderhandelingen, vooral die betreffende de derde pijler. Het moet gezegd dat de huidige inertie slechts overstegen kan worden wanneer men zoveel mogelijk politieke verkozenen uit verschillende Europese landen bij de discussie betreft.

Een lid wel wel alle aanvullende informatie die door de vertegenwoordiger van de minister wordt voorgesteld in ontvangst nemen, maar pleit voor een concretere aanpak van het probleem.

Daarom deelt hij de mening van de auteur van het tekstvoorstel die wil weten wat er reeds *in concreto* werd uitgevoerd en welke besluiten men daaruit kan trekken.

Anders dan sommige Europese partners die onverzettelijk bij hun standpunt blijven, is spreker van mening dat vroeg of laat ook een parlementair debat moet worden gehouden over de eventuele invoering, in sommige aangelegenheden, van een Europa met twee snelheden. Er is al eens voor een soortgelijke aanpak gekozen, namelijk in het kader van de Schengenakkoorden, die in het begin slechts op een klein aantal Staten van toepassing waren.

L'intervenant estime qu'il ne faut pas construire *in abstracto* un schéma selon lequel la justice serait intégrée au premier pilier, sans savoir au préalable ce qui a été fait à ce jour et dans quels domaines, quelles sont les difficultés rencontrées et la volonté des États membres d'y porter remède. Le texte de synthèse proposé se situe dans cette perspective.

Toutefois, et quelles que soient les réponses données aux questions que pose ce texte, l'on peut d'ores et déjà constater qu'il existe un déficit de contrôle parlementaire et juridique.

La commission peut donc lancer un signal politique, selon lequel ce contrôle est insuffisamment garanti dans le cadre de la coopération au niveau européen, que celle-ci se situe dans le cadre du premier ou du troisième pilier.

Cette constatation constitue le point de départ et non l'aboutissement de la discussion.

Pour le surplus, la commission peut formuler certaines suggestions et questions plus concrètes.

Ainsi, il serait bon de connaître le point de vue du Gouvernement par rapport aux textes qui circulent actuellement au sujet d'Europol.

Quant au fonctionnement du processus décisionnel, il pourrait être abordé à un stade ultérieur des discussions.

Un autre membre se joint aux réflexions du précédent intervenant en ce qui concerne l'absence de contrôle parlementaire. Peut-être faudrait-il souligner que le Gouvernement devrait s'engager à soumettre régulièrement au Parlement des informations relatives aux négociations européennes portant notamment sur le troisième pilier, et que c'est dans la mesure où l'on intégrera le plus grand nombre possible d'acteurs politiques des pays européens que l'on aura une chance de dépasser l'inertie actuelle.

Un membre est disposé à recevoir toutes les informations complémentaires proposées par le représentant du ministre, mais il plaide pour une approche plus concrète du problème.

C'est pourquoi il partage l'approche de l'auteur du texte proposé, qui souhaitait savoir ce qui a déjà été réalisé sur le plan concret, et quelles conclusions l'on peut tirer de ces réalisations.

Face à certains partenaires européens qui campent sur leurs positions, l'intervenant est d'avis qu'il faudra également en arriver, un jour ou l'autre, à avoir un débat parlementaire sur l'éventualité de créer, en certaines matières, une Europe à deux vitesses. Une démarche similaire avait, il est vrai, été suivie dans le cadre des accords de Schengen qui, au départ, ne regroupaient qu'un petit nombre d'États.

De doeltreffendheid van dit soort oplossingen moet worden onderzocht in het licht van experimenten in die zin die reeds hebben plaatsgehad.

Een lid merkt op dat de suggestie om institutionele hervormingen in de Europese Unie voor te stellen, ongetwijfeld de moeilijkste aanpak is die ook het meest tijd zal vergen.

Spreker is voorstander van een meer pragmatische aanpak waarbij gepoogd wordt vooruitgang te boeken op het vlak van de samenwerking tussen verschillende Europese landen op een of ander terrein betreffende de justitie of de politieke samenwerking van de lidstaten.

Een vorige spreker antwoordt dat die twee methodes elkaar niet uitsluiten.

Hij zegt ervan overtuigd te zijn dat het vooruitzicht van een Europese institutionele hervorming de Europese dynamiek zou vergroten en een politiek signaal zou zijn voor de landen die in bepaalde aangelegenheden hardnekkig bij hun standpunt blijven.

Men moet noodgedwongen conclusies trekken uit de huidige toestand van verlamming waarin Europa verkeert en die te maken heeft met slechte informatieverstrekking, gebrek aan betrokkenheid van de burgers bij het Europese gedachtengoed en een steeds toenemende neiging van vele Europeanen om zich terug te trekken in de eigen nationale staatsstructuren.

De vertegenwoordiger van de minister herinnert eraan dat de Raad van ministers Justitie/Binnenlandse Zaken twee keer per semester vergadert. De volgende bijeenkomsten zijn gepland voor maart en juni 1996.

Tijdens de jongste raadszitting werden zowel het activiteitenprogramma van de voorbije zes maanden als dat voor de komende zes maanden aan de ministers voorgelegd.

Overeenkomstig de suggesties die door verschillende sprekers werden gedaan, zou men een systeem van parlementair voorbehoud kunnen overwegen zoals dat reeds in andere landen bestaat.

Parlementair voorbehoud wordt gemaakt wanneer de agenda en de stukken niet ten minste 21 dagen vóór de dag van de raadszitting beschikbaar zijn.

Zo heeft het Nederlands Parlement geweigerd de overeenkomst van Dublin (die een Staat verantwoordelijk stelt voor het onderzoek van de asielaanvragen) te bekrachtigen zolang er geen protocol over de interpretatiebevoegdheid van het Hof van Justitie is.

De heer Dehousse merkt op dat de derde pijler één van de terreinen is waarop zich een mogelijke — zij het nog vage — vooruitgang aftekent.

Bij de volgende conferentie zal er zeker een mogelijkheid in dit verband zijn. De opmerking van een

Le caractère opérationnel de ce type de solution doit être évalué au regard des expériences déjà réalisées en ce sens.

Un membre observe que la suggestion consistant à proposer des réformes institutionnelles au sein de l'Europe est l'approche la plus difficile, et celle qui sera sans doute la plus longue à mettre en œuvre.

L'intervenant est partisan d'une approche plus pragmatique, consistant à faire progresser des collaborations existant entre plusieurs pays européens sur tel ou tel point relatif à la justice ou à la coopération entre les forces de police des États membres.

Un précédent orateur répond que ces deux démarches ne s'excluent pas l'une l'autre.

Il se dit convaincu que la perspective d'une réforme institutionnelle au niveau européen serait de nature à renforcer la dynamique européenne, et constituerait un signal politique à l'égard des pays qui campent sur leurs positions en certaines matières.

On ne peut éviter de tirer les conclusions qui découlent de l'état actuel de paralysie de l'Europe, lequel est lié à une mauvaise information, à une absence de participation populaire à l'idée européenne, et à la montée en Europe d'un climat de repli sur les structures étatiques nationales.

Le représentant du ministre rappelle que le Conseil ministériel Justice-Affaires intérieures se réunit deux fois par semestre, les prochaines réunions devant avoir lieu en mars et en juin 1996.

Au cours du dernier conseil, avaient été soumis à la délibération des ministres à la fois le programme d'activité des six derniers mois et celui des six mois à venir.

Dans la perspective des suggestions formulées par plusieurs intervenants, on pourrait imaginer un système de réserve parlementaire comme il en existe dans certains pays.

Une réserve parlementaire y est exprimée lorsque l'ordre du jour et les documents ne sont pas disponibles 21 jours au moins avant la date du Conseil.

Ainsi, le Parlement néerlandais a refusé de ratifier la Convention de Dublin (qui rend un État responsable de l'examen des demandes d'asile), tant qu'il n'y aurait pas de protocole sur la compétence de la Cour de Justice pour l'interpréter.

M. Dehousse souligne que le troisième pilier est l'un des domaines où une possibilité de progrès, certes encore floue, se dessine.

Une opportunité existe à cet égard lors de la prochaine conférence. La remarque d'un intervenant

spreker over de noodzaak om geïnformeerd te worden over het standpunt van onze Europese partners is zeer terecht. Dit is een realistische stap, niet alleen wat de problemen zelf betreft maar ook gelet op de politieke omgeving waarin men zich bevindt.

Spreker is het ook eens met de opmerking van de vertegenwoordiger van de minister over de procedures die in andere Europese landen bestaan om de voorlichting van het Parlement te garanderen. Er is een hervorming geweest in Nederland en in Frankrijk. Het zou interessant zijn de oplossingen waarvoor onze burens gekozen hebben, aan een diepgaand onderzoek te onderwerpen ten einde na te gaan wat in voorkomend geval door ons kan worden overgenomen.

De tijdige mededeling van de agenda en van de stukken heeft nog een tweede doel.

Naast het feit dat het Parlement wordt voorgelicht, kan de klassieke kritiek dat Europa een ivoren toren is, op die manier weerlegd worden.

Een spreker dringt er niet alleen op aan dat de agenda en de nuttige stukken tijdig aan de Belgische Regering worden meegedeeld, maar onderstreept dat de Regering die informatie ook moet verzenden aan het Parlement.

Thans gebeurt het immers vaak dat Belgische parlementsleden over de agenda van de vergaderingen worden ingelicht door parlementsleden uit de buurlanden ...

Een ander lid is het eens met de suggesties van de vorige sprekers. Daar bepaalde materies zowel tot de bevoegdheid van de minister van Binnenlandse Zaken als tot die van de minister van Justitie behoren, vraagt hij zich evenwel af of het niet wenselijk is dat beide ministers gehoord worden en aan het Parlement een nota betreffende hun gemeenschappelijk standpunt in deze aangelegenheden bezorgen.

Een spreker vraagt zich af of dit debat nog past in de bevoegdheden die krachtens het nieuwe Senaatsreglement aan de Commissie zijn toegekend.

Hij verwijst naar bladzijde 182 van het verslag dat aan de goedkeuring van dit nieuwe reglement is voorafgegaan [Gedr. Senaat 1373-1 (1994-1995)], waar het volgende te lezen staat:

«Naar aanleiding van de algemene bespreking over het hoofdstuk van de commissies zij nogmaals gewezen op het fundamentele onderscheid tussen enerzijds de functie van het omzetten van definitief aangenomen Europese richtlijnen in het interne recht, die tot de bevoegdheden van de diverse vaste commissies behoort, en anderzijds, de functie van de voortgangsbewaking van de nieuwe richtlijnen die in de maak zijn op Europees niveau, die een specifieke bevoegdheid van het adviescomité is, eventueel in overleg met de bevoegde Commissies.»

quant à la nécessité d'être informé du point de vue de nos partenaires européens est très pertinente. Ceci constitue une démarche réaliste, non seulement par rapport aux problèmes eux-mêmes, mais aussi par rapport au cadre politique dans lequel on se situe.

L'intervenant se rallie également à la remarque du représentant du ministre relative aux procédures qui existent dans d'autres pays européens pour garantir l'information du Parlement. Une réforme a eu lieu aux Pays-Bas et en France. Il serait intéressant d'étudier de façon plus approfondie les solutions apportées pas nos voisins à ce problème, afin de voir ce qui pourrait, le cas échéant, en être transposé chez nous.

La communication de l'ordre du jour et des documents en temps utile aurait une seconde finalité.

Outre l'information du Parlement, elle permettrait d'apporter une réponse à l'objection classique selon laquelle l'Europe est une tour d'ivoire.

Un intervenant insiste non seulement pour que l'ordre du jour et les documents utiles soient communiqués en temps utile au Gouvernement belge, mais encore pour que ces informations soient transmises par le Gouvernement au Parlement.

À l'heure actuelle, il arrive en effet que les parlementaires belges soient informés de l'ordre du jour des réunions par des parlementaires de pays voisins ...

Un autre membre se rallie aux suggestions des précédents orateurs. Il se demande toutefois, puisque certaines des matières évoquées ressortissent aussi bien à la compétence du ministre de l'Intérieur qu'à celle du ministre de la Justice, s'il ne conviendrait pas d'entendre ces deux ministres et d'obtenir d'eux une note relative à leurs positions communes en ces matières.

Un orateur s'interroge sur la conformité du présent débat avec les compétences dévolues à la Commission par le nouveau Règlement du Sénat.

Il renvoie à la p. 182 du rapport qui a précédé l'adoption de ce nouveau règlement (Doc. parl. Sénat, 1373-1, 1994-1995), où l'on peut lire:

«La discussion générale sur le chapitre des Commissions fournit une nouvelle fois l'occasion de rappeler la distinction fondamentale entre d'une part la fonction de transposition en droit interne des directives européennes définitivement adoptées, qui relève des diverses Commissions permanentes compétentes, et d'autre part, la fonction de suivi des nouvelles directives en cours d'élaboration au niveau européen, qui constitue le rôle spécifique du comité d'avis, en concertation éventuelle avec les Commissions compétentes.»

De rol van de vaste Senaatscommissies lijkt dus beperkt tot het onderzoek van de omzetting van de Europese richtlijnen in het interne recht.

Spreeker vraagt zich af of de Commissie, door verder te gaan, zich geen bevoegdheden van het federaal Adviescomité voor de Europese aangelegenheden toeëigent.

De Regering heeft aan de Commissie weliswaar een vraag gesteld over de voorbereiding van de Intergouvernementele Conferentie van 1996. De Commissie zal op de gestelde vraag antwoorden in het verslag dat de thans gehouden debatten weergeeft en via de conclusies die daarin vervat zijn.

Is het evenwel nodig de toestand periodiek te evalueren zoals gesuggereerd werd?

Een lid antwoordt dat de Commissie in voorkomend geval inderdaad slechts antwoordt op een vraag die haar door de Regering is gesteld. Binnen de perken van haar bevoegdheid *rationae materiae* staat het de Commissie daarenboven vrij adviezen te geven over alle onderwerpen die een weerslag kunnen hebben op de federale wetgeving. De mogelijkheden van de Commissie om initiatieven te nemen wordt dus niet beperkt. Zij kan bij voorbeeld vragen geïnformeerd te worden over de voortgang van de besprekingen over Europol of over de Schengen-akkoorden.

Een andere spreker voegt eraan toe dat het uittreksel uit het verslag van de Commissie voor het Reglement waarnaar werd verwezen, betrekking heeft op de richtlijnen en de verordeningen, die in de eerste pijler de klassieke besluitvormingsinstrumenten zijn bij de uitoefening van bevoegdheden die door de nationale parlementen aan de Europese instellingen zijn gedelegeerd.

Deze bespreking heeft evenwel betrekking op de derde pijler, dit wil zeggen de samenwerking op het gebied van Justitie en Binnenlandse Zaken, een terrein dat tot nader order tot de nationale bevoegdheid van de lidstaten behoort maar waarvoor specifieke besluitvormingstechnieken gezocht worden.

Indien bepaalde punten die tot de derde pijler behoren, worden overgeheveld naar de eerste pijler, zullen zij in de toekomst geregeld worden in richtlijnen en verordeningen. Zulks is evenwel thans nog niet het geval.

De vorige spreker neemt kennis van de interpretatie die aan het uittreksel van het bovenvermeld rapport gegeven wordt, namelijk dat het slechts van toepassing is op het eigenlijke gemeenschapsrecht met uitsluiting van de intergouvernementele aangelegenheden.

Ainsi, le rôle des Commissions permanentes du Sénat semble consister uniquement en l'examen de la transposition en droit interne, des directives européennes.

L'intervenant se demande si, en allant plus loin, la Commission n'empiète pas sur les compétences du Comité d'avis fédéral chargé des questions européennes.

Certes, le Gouvernement a interrogé la Commission sur la préparation de la Conférence intergouvernementale de 1996. Elle répondra à la question posée, par le rapport relatant les présents débats et par les conclusions qu'il énoncera.

Faut-il pour autant envisager des évaluations périodiques de la situation, comme cela a été suggéré?

Un membre répond qu'en effet la Commission ne fait, en l'occurrence, que répondre à une question que le Gouvernement lui a posée. Dans les limites de sa compétence *rationae materiae* la Commission est libre, en outre, d'émettre des avis sur tous les sujets susceptibles d'avoir une répercussion sur la législation fédérale. La capacité d'initiative de la Commission n'est donc pas restreinte. Elle peut, par exemple, demander à être informée du suivi des discussions relatives à Europol ou aux Accords de Schengen.

Un autre intervenant ajoute que l'extrait du rapport de la Commission du Règlement qui vient d'être cité concerne les directives et les règlements, qui constituent les modes de décision classiquement utilisés dans le cadre du premier pilier, dans l'exercice de compétences déléguées par les parlements nationaux aux institutions européennes.

La présente discussion se rapporte au contraire au troisième pilier, c'est-à-dire à la coopération en matière de justice et d'affaires intérieures, domaine qui, jusqu'à nouvel ordre, relève de la compétence nationale des États membres, mais où l'on recherche des modes spécifiques de décision.

Si certains points relevant du troisième pilier sont transférés au premier pilier, ils seront effectivement à l'avenir, gérés par la voie de directives et de règlements. Cela n'est cependant pas encore le cas actuellement.

Le précédent orateur prend acte de ce que, selon l'interprétation qui vient d'en être donnée, l'extrait du rapport précité ne s'applique qu'au droit communautaire proprement dit, à l'exclusion des matières intergouvernementales.

Een lid herinnert eraan dat ook aan het Federaal Adviescomité voor de Europese Aangelegenheden is gevraagd om een, meer algemeen, advies uit te brengen over de regeringsnota.

Na afloop van de besprekingen wordt de Commissie het eens over de onderstaande conclusies.

Zij vraagt eveneens dat de minister van Justitie en/of de minister van Buitenlandse Zaken haar een beknopt rapport zou bezorgen over:

1° de stand van zaken in verband met de Schengen-akkoorden;

2° de belangrijkste punten die thans op de agenda staan bij de Europese Unie, de plannen van de regering ter zake, met name in het licht van de zeven prioriteiten die het Italiaanse voorzitterschap binnenkort moet vaststellen en de wijze waarop de gemeenschappelijke instellingen of voorlopers van instellingen functioneren die in het kader van de derde pijler werden opgericht.

IV. CONCLUSIES

1. De Commissie is van mening dat het feit dat het Parlement niet systematisch wordt voorgelicht over de Europese debatten een van de oorzaken kan zijn van het vastlopen van de Europese integratie wat de derde pijler betreft. Zij vraagt dat het Belgisch Parlement regelmatig zou worden voorgelicht over alle debatten die aan de gang zijn bij de Europese instanties, indien nodig via een institutionele hervorming naar het voorbeeld van het systeem van «parlementair voorbehoud» dat onder meer in Nederland en Frankrijk wordt toegepast.

Zij dringt er op aan dat de agenda van de Europese vergaderingen en de bijbehorende stukken tijdig worden bezorgd aan de Belgische Regering en dat de Regering deze inlichtingen ook onverwijld ter kennis brengt van het Parlement.

2. De beleidsnota van de Regering geeft onvoldoende aan hoe de huidige Europese samenwerking op het vlak van justitie verloopt en tot welke resultaten deze al dan niet geleid heeft. De Commissie Justitie kan ook geen toegang hebben tot de teksten die in het kader van de derde pijler tot stand zijn gekomen. De vraag rijst hoe de Commissie Justitie zich dient uit te spreken over de verbetering van deze samenwerking als een duidelijk beeld van de huidige samenwerking ontbreekt.

Ook onvoldoende weergegeven zijn de doelstellingen van de Regering. Wat wil zij door middel van de Europese samenwerking op het vlak van justitie gerealiseerd zien? Hoe dient, op basis daarvan, de samenwerking te worden opgevat? ...

Un membre rappelle que le Comité d'avis fédéral chargé des questions européennes a également été invité à rendre un avis, plus global, sur la note du Gouvernement.

Au terme de la discussion, la commission s'accorde sur les conclusions exposées ci-après.

Elle demande également qu'un rapport succinct lui soit présenté par le ministre de la Justice et/ou le ministre de l'Intérieur:

1° sur l'état de la question relative aux accords de Schengen;

2° sur les points essentiels actuellement débattus au sein de l'Union européenne, sur les orientations gouvernementales en la matière — à la lumière notamment des sept priorités que devrait prochainement définir la présidence italienne — et sur la manière dont fonctionnent les institutions ou les embryons d'institutions communes mises en place dans le cadre du troisième pilier.

IV. CONCLUSIONS

1. La commission estime que l'absence d'information systématique du Parlement sur les discussions en cours au niveau européen peut constituer l'une des causes de la paralysie actuelle de la construction européenne dans le cadre du troisième pilier. Elle demande que l'information régulière du Parlement belge sur tous les débats en cours dans les instances européennes soit garantie, le cas échéant par une réforme institutionnelle, à l'instar du système de la «réserve parlementaire» appliqué notamment aux Pays-Bas et en France.

Elle insiste non seulement pour que l'agenda des réunions au niveau européen et les documents qui s'y rapportent soient transmis en temps utile au Gouvernement belge, mais aussi pour que ce dernier porte sans délai les informations à la connaissance du Parlement.

2. La note de politique du Gouvernement n'indique pas suffisamment comment se déroule actuellement la coopération européenne en matière de justice et à quels résultats elle a ou non conduit. La Commission de la Justice ne peut avoir accès aux textes qui ont été élaborés dans le cadre du troisième pilier. Comment pourrait-elle se prononcer sur l'amélioration de cette coopération si elle n'a pas une vue claire de la manière dont celle-ci fonctionne actuellement?

Les objectifs du Gouvernement ne sont pas non plus suffisamment définis. Quels résultats concrets escompte-t-il de la coopération européenne en matière de justice? Comment cette dernière doit-elle être conçue en fonction desdits objectifs?

Meer specifiek: hoe ziet de Regering bij voorbeeld de justitiële samenwerking in strafzaken? Wat is in dat verband bij voorbeeld haar standpunt aangaande de uitlevering van eigen onderdanen aan andere lidstaten van de Europese Unie? Hoe wenst de Regering de strijd tegen de drugshandel op Europees niveau georganiseerd te zien? Wat met Europol? Wat met de immigratie? ... De institutionele onderbouwing (omvorming) van de Europese samenwerking op het vlak van justitie zal afhankelijk van het antwoord op deze vragen dienen te geschieden. Het is dan ook belangrijk de concrete doelstellingen van de Regering ter zake te kennen.

Het uit handen geven van bevoegdheden op het vlak van justitie dient met de nodige omzichtigheid te geschieden. Justitie behoort immers tot de wezenlijke bestanddelen van onze democratische rechtsstaat. Elke overdracht van bevoegdheden ter zake dient gekoppeld te worden aan het respect voor de beginselen eigen aan de rechtsstaat en de uitwerking van een degelijke democratische controle. Deze controle dient zowel van politieke als juridische aard te zijn.

Met het oog op de verbetering van de politieke controle acht de Commissie voor de Justitie het noodzakelijk dat het nationale Parlement nauwer bij de voorbereiding van de Europese besluitvorming betrokken wordt. Meer concreet zou bij voorbeeld voor de aanvang van elke Europese Top waar aangelegenheden inzake justitie ter sprake zullen worden gebracht een voorafgaand debat desaan gaande in de Commissie voor de Justitie moeten kunnen plaatsvinden, zodat eventueel een inhoudelijke inbreng zou kunnen worden verricht. Meer algemeen zou de Regering er zorg voor dienen te dragen dat aan het Parlement voldoende informatie wordt verschaft alsook verslag uitgebracht over aangelegenheden die in Europees verband ter bespreking voorliggen. Daarnaast mag ook een controle door het Europees Parlement, als aanvulling op de controle uitgeoefend door het Nationale Parlement, niet ontbreken. Een systeem van wederzijdse samenwerking en informatie tussen deze Parlementen zou daarbij kunnen worden ontwikkeld.

Volgens de Commissie moet aan het Europees Hof van Justitie volledige rechtsmacht worden toegekend om een uniforme en correcte toepassing van het Unierecht aangaande justitiële aangelegenheden mogelijk te maken. In dat verband acht de Commissie het onmisbaar dat de Europese Unie toetreedt tot het E.V.R.M. zodat alle door dit verdrag beschermde personen de waarborgen geboden door dit verdrag kunnen genieten. Zij stelt voor dat de samenstelling van het Hof van Justitie opnieuw onder ogen genomen wordt, in het licht van deze nieuwe bevoegdheidsoverdracht. Eveneens in dat verband vraagt zij dat de toekenning van penale bevoegdheden aan de Europese Unie in overweging wordt genomen (bij voorbeeld in het kader van de strijd tegen de «E.G.-fraude»).

Plus spécifiquement, comment le Gouvernement envisage-t-il la coopération en matière pénale? Quelle est à cet égard sa position au sujet de l'extradition de nos ressortissants vers d'autres États membres de l'Union européenne? Comment veut-il organiser, au niveau européen, la lutte contre le trafic de la drogue? Qu'en est-il d'Europol? Et de l'immigration? L'organisation (transformation) institutionnelle de la coopération européenne en matière de justice devra se faire en fonction de la réponse à ces questions. Il est donc important de connaître les objectifs concrets du Gouvernement en la matière.

Un transfert de compétences dans le domaine de la justice doit se faire avec toute la circonspection voulue, car la justice est une composante essentielle de notre État de droit démocratique. Tout transfert de compétences en la matière doit être lié au respect des principes propres à un État de droit et à la mise en place d'un contrôle démocratique sérieux, qui devra être à la fois politique et juridique.

Pour améliorer le contrôle politique, la Commission de la Justice estime nécessaire que le Parlement soit associé plus étroitement à la préparation de la décision européenne. Plus concrètement, avant tout sommet européen ayant à son ordre du jour des questions relevant de la Justice, un débat préalable doit pouvoir être organisé en Commission de la Justice, en vue d'un apport éventuel de ladite commission sur le plan du contenu. D'une manière plus générale, le Gouvernement devrait veiller à fournir au Parlement une information suffisante sur les questions en discussion dans le cadre européen et à lui faire rapport à ce sujet. En outre, il doit y avoir aussi un contrôle du Parlement européen, complément à celui exercé par le Parlement national. Un système de collaboration et d'échange d'informations entre ces Parlements pourrait être développé.

La Commission recommande l'octroi d'un pouvoir de pleine juridiction à la Cour européenne de justice afin de permettre une application uniforme et correcte du droit européen en matière judiciaire. À cet égard, il lui paraît indispensable que l'Union européenne adhère à la Convention européenne des droits de l'homme, de sorte que toutes les personnes protégées par la convention puissent bénéficier des garanties offertes par cette convention. Elle suggère que la composition de la Cour de justice soit réexaminée, compte tenu de ce nouveau transfert de compétence. Dans le même ordre d'idées, elle demande que soit pris en considération l'octroi de compétences pénales à l'Union européenne (par exemple, dans le cadre de la lutte contre la «fraude C.E.»).

De ondoorzichtigheid en de ingewikkeldheid van zowel de wijze waarop de regelgeving tot stand komt als de regelgeving zelf, doen het bestaande democratisch tekort nog toenemen. Ook op dit vlak zou de Regering concrete initiatieven moeten voorstellen.

Wat nu de vooropgestelde communautarisering betreft meent de Commissie Justitie dat de materies van de derde pijler opgesplitst zouden kunnen worden in een drietal groepen. Een eerste groep omvat aangelegenheden zoals de overschrijding van de buitengrenzen, asiel- en immigratiebeleid en het beleid ten aanzien van onderdanen van derde landen. Doordat deze aangelegenheden nauw verband houden met het vrij verkeer van personen en goederen, dienen deze noodzakelijkerwijze te worden overgeheveld naar de eerste pijler maar dit op pragmatische en progressieve wijze.

Een tweede groep betreft de samenwerking in burgerlijke zaken en strafzaken, alsook de politieke samenwerking. Een communautarisering van deze aangelegenheden zou op weerstand kunnen stuiten bij sommige Lid-Statens van de Europese Unie. Een studie van wat reeds op dit vlak bestaande is (bij voorbeeld het soepel en degelijk werkende Scandinavische systeem van politieke samenwerking), zou nuttige elementen kunnen aanbrengen.

De derde groep tenslotte wordt gevormd door de overige materies, die elk afzonderlijk dienen te worden bekeken. Zo bij voorbeeld zou douanefraude, aangezien douane zelf tot de eerste pijler behoort, kunnen worden overgebracht naar de eerste pijler. Zo ook bij voorbeeld de bestrijding van de illegale drugshandel, aangezien dit samenhangt met het vrij verkeer van goederen (*cf.* de in de eerste pijler opgerichte «*unité drogue européenne*»).

Bij wijze van conclusie meent de Commissie dat het hoofdzakelijk van belang zal zijn dat men uitmaakt wat men door Europese samenwerking op het gebied van justitie wil bereiken, op welke wijze en onder welke voorwaarden, en dat men bij dit alles een degelijke politieke en juridische controle inbouwt, die vandaag volstrekt ontbreekt.

3. De Commissie onderstreept dat het probleem van de samenwerking tussen de Staten inzake justitie zich thans scherp laat gevoelen en dat zo snel mogelijk een einde moet komen aan de onmacht die de Europese Unie op dat punt tentoonspreidt.

De Commissie stelt vast dat deze onmacht duidelijk niet het gevolg is van een gebrek aan daadkracht bij de Belgische regering in het bijzonder, maar van belangrijke en diepen meningsverschillen tussen de onderscheiden Lid-Statens van de Gemeenschap.

Le manque de transparence comme la complexité qui caractérisent à la fois le mode d'élaboration de la réglementation et son contenu, accroissent le déficit démocratique existant. Sur ce point également, le Gouvernement devrait proposer des initiatives concrètes.

Quant à la communautarisation préconisée, la Commission de la Justice estime que les matières du troisième pilier pourraient être scindées en trois groupes. Un premier groupe comporterait des matières telles que le franchissement des frontières extérieures, la politique d'asile et d'immigration et la politique à l'égard des ressortissants de pays tiers. Comme ces matières sont étroitement liées à la libre circulation des personnes et des biens, elles doivent nécessairement être transférées au premier pilier, mais d'une manière pragmatique et progressive.

Un deuxième groupe concerne la coopération dans les affaires civiles et pénales, ainsi que la coopération en matière de police. La communautarisation de ces matières pourrait faire l'objet d'une contestation par certains États membres de l'Union européenne. Une étude de ce qui existe déjà sur ce plan (par exemple, le fonctionnement souple et correct du système scandinave en matière de collaboration policière) pourrait apporter des données utiles.

Le troisième groupe, enfin, est constitué par les autres matières, qui doivent être considérées isolément. La fraude douanière, par exemple, pourrait être transférée au premier pilier, puisque la douane proprement dite relève de celui-ci. Il en va de même de la lutte contre le trafic illégal de stupéfiants, par exemple, étant donné sa corrélation avec la libre circulation des marchandises (*cf.* l'unité drogue européenne qui a été créée dans le cadre du premier pilier).

À titre de conclusion, la Commission estime qu'il importera principalement, d'une part, de décider quelle est la finalité d'une coopération européenne en matière de justice, et comment et dans quelles conditions elle doit se concrétiser, et, d'autre part, d'assortir cette coopération d'un bon contrôle politique et juridique, lequel fait entièrement défaut actuellement.

3. La Commission souligne que le problème de la coopération entre États en matière de justice se pose aujourd'hui de façon cruciale, et que l'état d'impuissance dans lequel se trouve actuellement la construction européenne en cette matière doit être dépassé.

La Commission constate que, de toute évidence, cet état d'impuissance provient non pas de l'absence de détermination du Gouvernement belge en particulier, mais bien des disparités importantes et radicales d'opinion entre les différents États membres de la Communauté.

Het ziet er naar uit dat deze meningsverschillen niet zullen kunnen worden weggenomen door eenvoudige internationale onderhandelingen waarvoor vaak en lang moet worden vergaderd en waarvan de beperkingen in het verleden zijn gebleken.

De Commissie acht het onmisbaar te zoeken naar elke vorm van Europese samenwerking die de gevolgen van de unanimitéregels, zoals die door het Verdrag worden opgelegd, kan opheffen. De procedure van de gekwalificeerde meerderheid lijkt thans het beste alternatief.

Voor de Europese integratie zijn nieuwe modellen nodig, met name — voor sommige terreinen — een beperkter Europa «met twee snelheden», een alternatief waar de regering meer systematisch en met meer overtuiging aandacht aan zou moeten besteden.

Dit verslag is eenparig goedgekeurd door de acht aanwezige leden.

De Rapporteur,
Andrée DELCOURT-PÊTRE. Roger LALLEMAND.

De Voorzitter,

Il semble que ces disparités ne pourront être surmontées par de simples négociations internationales, longues et innombrables, dont l'expérience a démontré les limites.

La Commission estime indispensable de rechercher toutes les formes de coopération européenne capables de surmonter les effets des règles imposant l'unanimité telles qu'elles sont imposées par le Traité. Le mécanisme de la majorité qualifiée semble être actuellement la meilleure alternative.

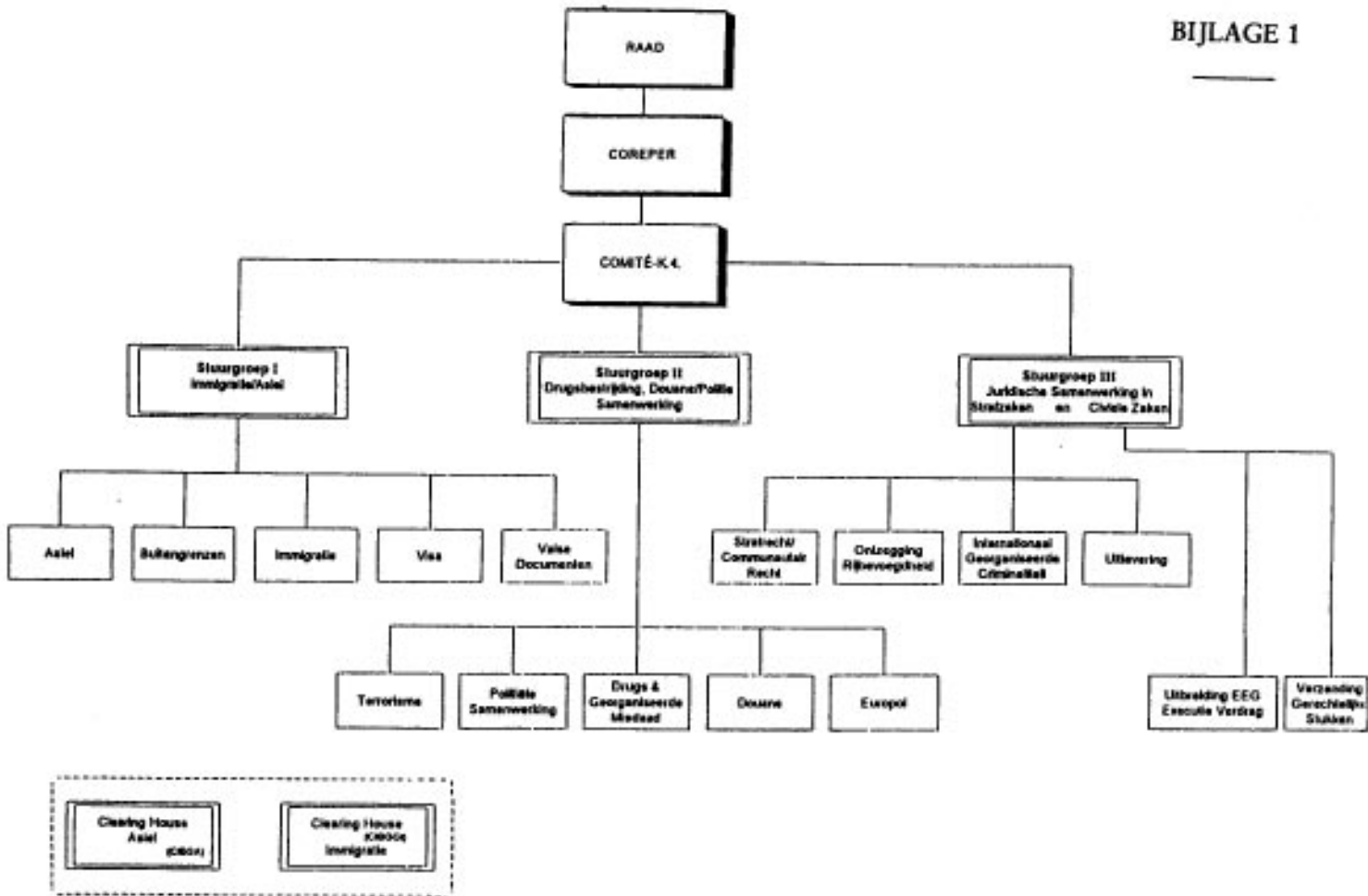
La construction européenne requiert de nouveaux modèles et notamment, dans certains domaines, celui d'une Europe plus restreinte, «à deux vitesses», dont la création devrait être étudiée, de façon plus systématique et plus déterminée, par le Gouvernement.

Le présent rapport est approuvé à l'unanimité des 8 membres présents.

Le Rapporteur,
Andrée DELCOURT-PÊTRE. Roger LALLEMAND.

Le Président,

BIJLAGE 1



ANNEXE 1

