

# BELGISCHE SENAAAT

---

ZITTING 1995-1996

---

28 NOVEMBER 1995

---

**Beleidsnota van de Regering aan het Parlement betreffende de Intergouvernementale Conferentie van 1996**

---

## ADVIES

NAMENS DE COMMISSIE  
VOOR DE BINNENLANDSE EN  
ADMINISTRATIEVE AANGELEGENHEDEN  
UITGEBRACHT  
DOOR DE MEVROUW VAN DER WILDT

---

### 1. INLEIDENDE UITEENZETTING

De voorzitter wijst op het belang van deze aangelegenheid voor de democratie in het toekomstige Europa.

Op alle gebieden bestreken door het Verdrag wordt het wetgevend werk geleverd door de organen van de Europese Unie steeds uitgebreider en ingewikkelder.

Dat maakt dat de controle van de nationale parlementen er volgens hem steeds moeilijker op wordt,

---

Aan de werkzaamheden van de Commissie hebben deelgenomen:

1. Vaste leden: de heren Nothomb, voorzitter, Buelens, Caluwé, de dames Cornet d'Elzius, de Bethune, de heren D'Hooghe, Happart, mevr. Leduc, de heren Mouton, Pinoie, Vergote en mevr. Van der Wildt, rapporteur.

3. Andere senatoren: de heren Bock en Boutmans.

*Zie:*

**Gedr. St. van de Senaat:**

**1-129 - 1995/1996:**

Nr. 1: Beleidsnota van de Regering.  
Nrs. 2 en 3: Adviezen.

# SÉNAT DE BELGIQUE

---

SESSION DE 1995-1996

---

28 NOVEMBRE 1995

---

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

---

## AVIS

ÉMIS AU NOM  
DE LA COMMISSION  
DE L'INTÉRIEUR ET DES  
AFFAIRES ADMINISTRATIVES  
PAR MME VAN DER WILDT

---

### 1. EXPOSÉ INTRODUCTIF

Le président souligne l'importance de cette matière pour la démocratie dans l'Europe de demain.

Le travail législatif fourni par les organes de l'Union européenne est de plus en plus étendu et complexe dans tous les domaines couverts par le traité.

Il s'ensuit, d'après lui, que les parlements nationaux ont de plus en plus de mal à exercer leur

---

Ont participé aux travaux de la commission:

1. Membres effectifs: MM. Nothomb, président, Buelens, Caluwé, Mmes Cornet d'Elzius, de Bethune, MM. D'Hooghe, Happart, Mme Leduc, MM. Mouton, Pinoie, Vergote et Mme Van der Wildt, rapporteuse.

3. Autres sénateurs: MM. Bock et Boutmans.

*Voir:*

**Documents du Sénat:**

**1-129 - 1995/1996:**

N° 1: Note de politique du Gouvernement.  
N°s 2 et 3: Avis.

omdat er geen zicht is op het voorbereidend werk dat zich veelal in technische commissies afspeelt onder ambtenaren, om dan formeel door de bevoegde organen te worden goedgekeurd.

Zijns inziens is bovendien gebleken dat de Regering niet meer systematisch de afspraken naleeft.

Deze bestonden erin dat het Belgisch Parlement geregeld zou worden voorgelicht over de in behandeling zijnde voorstellen van normatieve teksten, zodat het Parlement nog tijdig zou kunnen tussenkomen om de teksten te laten bijsturen.

Het is met die bedoeling dat hij er in de Commissie van bij het begin van de zittingsperiode heeft op aangestuurd dat een aanvang werd genomen met de systematische raadpleging van de minister van Binnenlandse Zaken in verband met de zaken die op de agenda zullen komen van de Europese Raad van ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie, in zover deze punten onder de bevoegdheid vallen van de Commissie.

Nu het de bedoeling is via de Intergouvernementele Conferentie belangrijke materies over te hevelen van het nationaal naar het Unie-niveau om ze te integreren in de eerste pijler, dringt deze permanente controle zich nog meer dan ooit tevoren op.

Wat de Commissie betreft, zal de controle slaan op de in artikel K.1 van het Unieverdrag vermelde materies, namelijk de punten 1 tot 6, die volgens artikel K.9 tot de derde pijler kunnen behoren.

## 2. ALGEMENE BESPREKING

### a) Visum- en asielbeleid

In aansluiting met de bespreking die de Commissie onlangs met de minister had over het visum- en asielbeleid vraagt een lid of het de bedoeling is dit beleid uiteindelijk door een overkoepelende Europese instantie te laten bepalen dan wel of enkel een harmonisatie wordt beoogd van de bestaande wetgeving.

De minister antwoordt dat het de bedoeling van de regering is om de procedure en het beleid onderling af te stemmen tussen de verschillende lidstaten. Het is niet de bedoeling om te komen tot één supranationale instantie met beslissingsbevoegdheid.

### b) Normatief versus operationeel luik

Een ander lid verwijst naar de beleidsnota, waarin gesteld wordt dat de Regering bereid is overgangperiodes te aanvaarden, alsook een onderscheid tussen het normatieve en het operationele luik. Is deze houding niet te bescheiden?

contrôle, en raison du manque de transparence du travail préparatoire qui est accompli, le plus souvent au sein de commissions techniques, par des fonctionnaires, avant d'être approuvé formellement par les organes compétents.

En outre, il a constaté que le Gouvernement ne respecte plus systématiquement les accords conclus.

Ceux-ci prévoient que le Parlement belge serait informé régulièrement des propositions de textes normatifs à l'examen, de manière qu'il puisse encore intervenir à temps pour faire corriger les textes.

C'est dans cette perspective qu'il s'est donné pour objectif que la Commission amorce, dès le début de la législature, une consultation systématique du ministre de l'Intérieur en ce qui concerne les points qui figurent à l'ordre du jour du Conseil européen des ministres de l'Intérieur et de la Justice, pour autant que ces points relèvent de la compétence de la commission.

À présent que l'objectif est de transférer, par l'intermédiaire de la Conférence intergouvernementale, des matières importantes du niveau national à celui de l'Union, pour les intégrer dans le premier pilier, ce contrôle permanent s'impose encore plus que jamais.

En ce qui concerne la Commission, le contrôle portera sur les matières mentionnées à l'article K.1 du traité de l'Union, à savoir aux points 1 à 6, qui peuvent relever du troisième pilier selon l'article K.9.

## 2. DISCUSSION GÉNÉRALE

### a) Politique en matière de visas et politique d'asile

Dans le prolongement de la discussion que la commission a eue dernièrement avec le ministre sur la politique en matière de visas et la politique d'asile, un commissaire demande si l'objectif est de charger en définitive une instance européenne de coordination de définir cette politique ou s'il est uniquement de parvenir à une harmonisation de la législation existante.

Le ministre répond que le Gouvernement entend mettre en concordance les procédures et les politiques des divers États membres. L'objectif n'est pas de mettre en place une instance supranationale unique dotée du pouvoir de décision.

### b) Volet normatif contre volet opérationnel

Un autre commissaire renvoie à la note de politique générale, selon laquelle le Gouvernement est prêt à accepter des périodes transitoires et à établir une distinction entre le volet normatif et le volet opérationnel. Cette attitude n'est-elle pas trop modeste?

Een lid sluit zich daarbij aan en meent ook dat de Regering haar ambities te veel beperkt. Zij bepleit enkel de overheveling naar de eerste pijler van die materies die gebonden zijn aan communautaire bevoegdheden. Op de materies die tot de derde pijler blijven behoren zouden enkel de methoden van de eerste pijler worden toegepast. Het lid meent dat een intentieverklaring verder kan gaan.

De minister antwoordt dat men realistisch moet zijn. Ten slotte moeten de vijftien leden van de Unie tot een akkoord komen. Om diezelfde reden aanvaardt de Regering een onderscheid tussen het normatieve en het operationele luik. Wat het normatieve betreft lijkt een akkoord tussen de vijftien lidstaten haalbaar. Over het operationele luik bestaat er zeker geen eensgezindheid tussen alle lidstaten.

Een lid vraagt in welke juridische vorm dat normatieve gedeelte tot stand kan komen. Gaat het om richtlijnen, een verdrag, een protocol?

De minister antwoordt dat al deze vormen mogelijk zijn (zelfs een werkdocument). Doel is een document op te stellen waarbij elke lidstaat er uiteindelijk mee instemt om in dezelfde lijn te werken.

#### c) Parlementaire controle

Een lid vraagt of het Parlement het normatieve gedeelte waarvan hiervoor sprake was niet moet goedkeuren.

De minister antwoordt dat de controle van het nationale Parlement minstens op een indirecte wijze gebeurt.

Hetzelfde lid wijst erop dat een verdrag door het Parlement bekrachtigd moet worden. Gaat het om een akkoord dat een wijziging van de bestaande wetgeving vereist, dan moet het Parlement ook die wet goedkeuren. Gaat het om een akkoord dat geen wetwijziging vergt, dan valt de zaak onder de algemene controlebevoegdheid van het Parlement op de Regering.

Wat nu de taak van het nationale Parlement betreft (blz. 25 e.v. van de beleidsnota van de Regering) wijst het lid erop dat ook het Europees Parlement maar een beperkte controle kan uitoefenen op de Raad.

Om die reden is er overleg tussen de verschillende nationale Parlementen (C.O.S.A.C.) tot stand gekomen.

Un autre membre dit partager le point de vue du préopinant et estime, lui aussi, que le Gouvernement limite trop ses ambitions en plaidant simplement en faveur du transfert au premier pilier des matières liées à des compétences communautaires. Pour les matières qui continueront à faire partie du troisième pilier, l'on se contentera d'appliquer les méthodes du premier pilier. L'intervenant estime qu'une déclaration d'intention peut aller plus loin.

Le ministre répond qu'il faut être réaliste. En fin de compte, les quinze membres de l'Union devront parvenir à un accord. C'est la raison pour laquelle le Gouvernement accepte la distinction entre le volet normatif et le volet opérationnel. En ce qui concerne le volet normatif, un accord entre les quinze États membres semble réalisable. Par contre, en ce qui concerne le volet opérationnel, il n'y a absolument aucune unanimité entre l'ensemble des États membres.

Un membre demande quelle peut-être la forme juridique de ce volet normatif. Est-ce celle des directives, celle d'un traité ou celle d'un protocole?

Le ministre répond que le volet normatif peut prendre toutes ces formes (il peut même prendre celle d'un document de travail). L'objectif est de rédiger un document grâce auquel les divers États membres consentiraient finalement à travailler dans une même perspective.

#### c) Contrôle parlementaire

Un membre demande si le volet normatif dont question ci-dessus ne doit pas être soumis à l'approbation parlementaire.

Le ministre répond que le Parlement national exerce au moins un contrôle indirect.

Le même membre précise que, s'il s'agit d'un traité, celui-ci doit être ratifié par le Parlement. S'il s'agit d'un accord qui nécessite la modification de la législation existante, cette loi devra également être votée par le Parlement. S'il s'agit d'un accord qui ne nécessite pas de modification, cela ressort au contrôle général du Parlement sur le gouvernement.

En ce qui concerne le rôle du Parlement national (p. 25 e.s. de la note de politique du gouvernement), le membre rappelle que le contrôle du Conseil par le Parlement européen est également très limité.

C'est pour cette raison que fut élaborée une concertation entre les différents parlements nationaux (C.O.S.A.C.).

Op dit vlak is er voor ons federaal Adviescomité voor Europese Aangelegenheden een belangrijke taak weggelegd.

### 3. BESPREKING VAN DE VOORGESTELDE TEKSTEN

De voorzitter herinnert eraan dat wat het debat ten gronde betreft vooral de hoofdstukken «Een unie van recht en veiligheid», «Europees burgerschap» en eventueel «De uitbreiding als factor van welvaart en veiligheid in Europa» de Commissie aanbelangen.

Hij vraagt of er voorstellen zijn die kunnen leiden tot een advies. Of is de Commissie van oordeel dat het niet wenselijk is een advies uit te brengen?

Een lid verwijst naar zijn tekst die voorligt en die luidt als volgt:

*De Commissie hecht haar goedkeuring aan het pleidooi van de Regering om de door haar voorgestelde beleidsterreinen door de Gemeenschap te laten behandelen, voor zover dit optreden van de Gemeenschap op efficiënte wijze georganiseerd kan worden, zowel wat de beslissingsstructuur als wat de operationele werking betreft.*

*Dat betekent dat de voornaamste partners deze methode openlijk moeten aanvaarden, en dat met name al onze burens zonder voorbehoud en volgens een efficiënte operationele beslissingsmethode wensen samen te werken.*

*De Commissie geeft te verstaan dat het Belgische Parlement niet kan afzien van zijn algemene normatieve bevoegdheid in deze gevoelige sector indien de procedures van de communautaire regelgeving niet doorzichtig en democratisch zijn.*

*Daaruit volgt met name dat de ontwerpen van richtlijn in deze sector vooraf besproken dienen te worden door de nationale parlementen, zonder dat de procedure hierdoor vertraagd wordt.*

*Een efficiënte werking veronderstelt immers dat in de nationale parlementen, die daarvoor bevoegd zijn, een meerderheidsbeslissing wordt genomen.*

*De Commissie hecht haar goedkeuring aan het pleidooi om de overeenkomst van Schengen op te nemen in het Verdrag. Dit hele proces mag evenwel niet leiden tot minder efficiëntie. Het subsidiariteitsbeginsel moet met dat doel voor ogen toegepast worden.*

Het lid verklaart dat hij ervan uitgaat dat men als vakcommissie op het standpunt moet staan dat communautarisering van bepaalde aangelegenheden slechts zin heeft als de efficiëntie erbij wint, zowel wat de beslissingsstructuur (de snelheid van beslissing is in

À ce niveau, notre Comité fédéral d'avis pour les questions européennes joue un rôle important.

### 3. DISCUSSION DES TEXTES PROPOSÉS

Le président rappelle qu'en ce qui concerne le débat sur le fond, ce sont surtout les chapitres «Une union de droit et de sécurité», «Citoyenneté européenne» et, éventuellement «L'élargissement comme facteur de prospérité et de sécurité en Europe» qui intéressent la Commission.

Il demande s'il y a des propositions qui peuvent déboucher sur un avis. Ou bien la Commission estime-t-elle qu'il n'est pas souhaitable de donner un avis?

Un membre se réfère au texte qu'il a déposé et qui est libellé comme suit:

*La Commission approuve le plaidoyer du Gouvernement pour la communautarisation dans les domaines proposés par lui, dans la mesure où cette communautarisation pourrait être organisée de manière efficace, aussi bien dans la structure de décision que du point de vue opérationnel.*

*Cela signifie qu'il faut une adhésion franche à cette méthode de ses partenaires principaux, et notamment tous nos voisins, à une coopération sans réserve et suivant une méthode de décision opérationnelle efficace.*

*La Commission entend que le Parlement belge ne peut se départir de sa compétence normative générale dans ce secteur délicat, si les procédures de législation communautaire ne sont pas transparentes et démocratiques.*

*Cela implique notamment que les projets de directives dans ce secteur devraient faire l'objet d'un examen préalable par les parlements nationaux, sans que cela constitue un retardement de procédure.*

*En effet, l'efficacité postule un système de décision majoritaire dans les parlements nationaux ayant cette compétence.*

*La Commission approuve le plaidoyer sur l'intégration de l'accord de Schengen dans le Traité. Tout ce processus ne peut toutefois engendrer une perte d'efficacité. Le principe de la subsidiarité doit être appliqué pour y aboutir.*

L'intervenant considère qu'en tant que commission spécialisée, on doit défendre le point de vue que la communautarisation de certaines matières n'a de sens que si l'on gagne en efficacité, tant en ce qui concerne la structure décisionnelle (la rapidité de la décision

deze aangelegenheid niet zonder belang), als wat de operationele en financiële aspecten betreft. Specialisten van de institutionele aspecten zullen daar misschien anders tegen aankijken.

De tweede paragraaf betekent dat communautarisering veronderstelt dat iedereen op dezelfde lijn ligt. Eerst communautariseren waarna de aangelegenheid geblokkeerd geraakt omdat één van de landen dwarsligt of zijn twijfels heeft bij sommige aspecten ervan, zou contraproductief zijn. Daarbij interesseert ons vooral de houding van onze buurlanden, zeker inzake politie en veiligheid, asielbeleid, enz.

Een lid vreest dat de verwijzing naar de belangrijkste partners en buurlanden het beeld oproept van het Europa met twee of meerdere snelheden.

De vorige intervenant meent dat daar precies de kern van de zaak ligt. Het gaat evenwel om een delicaat politiek probleem.

De derde alinea spreekt volgens de schrijver van het voorstel van tekst voor zich. De controle van het Parlement op de eigen Regering voor een nationaal gebeven aangelegenheid is van een andere aard en gaat verder dan wanneer de aangelegenheid is gecommunautariseerd en wanneer naar een consensus tussen de vijftien landen moet worden gestreefd. Tot daar nog aan toe, als de besluitvorming op Europees niveau dan minstens doorzichtig en democratisch is.

Dat impliceert dat de voorstellen van richtlijn tijdig aan de nationale parlementen moeten worden meegegeed zodat ze vooraf kunnen worden besproken. Een ander lid vraagt of het gebruikelijk is dat alleen voorstellen van richtlijn in de nationale parlementen ter sprake worden gebracht en niet deze van verordening. De auteur van de tekst antwoordt dat zulks in elk geval de tendens is, gelet op de omvang van de Europese wetgeving en de ontoereikende of onbestaande controle van het Europese Parlement. In het Groothertogdom Luxemburg worden de voorstellen van richtlijn trouwens gedrukt en rondgedeeld aan de parlementsleden als gewone parlementaire stukken.

Nochtans mag de inspraak van de nationale parlementen het besluitvormingsproces op het Europese niveau ook niet vertragen.

De voorgestelde tekst werd beperkt tot de richtlijnen omdat de verordeningen veel omvangrijker en gedetailleerder zijn.

De laatste alinea heeft meer in het algemeen betrekking op de Schengenaangelegenheden. De derde pijler is nu intergouvernementeel, wat thans de vereiste aan unanimité impliceert. Er zijn bijgevolg twee mogelijkheden: ofwel de aangelegenheid communautariseren met toepassing van de meerderheidsregel, ofwel intergouvernementeel laten afspreken om voortaan bij meerderheid te beslissen.

n'est pas dénuée d'importance en la matière), que les aspects opérationnels et financiers. Les spécialistes des aspects institutionnels verront peut-être les choses différemment.

Le deuxième alinéa signifie que la communautarisation suppose que tout le monde soit sur la même longueur d'onde. Communautariser d'abord, pour constater ensuite que la question est bloquée parce qu'un des pays fait de l'obstruction ou a des doutes sur certains aspects, serait contre-productif. À cet égard, ce qui nous importe surtout, c'est l'attitude de nos voisins, spécialement en matière de police et de sécurité, de droit d'asile, etc.

Un membre craint qu'une référence aux principaux partenaires et pays voisins n'éveille l'image d'une Europe à deux ou plusieurs vitesses.

Selon le préopinant, c'est précisément là le nœud de l'affaire. Il s'agit toutefois d'un problème politique délicat.

Selon l'auteur de la proposition de texte, le troisième alinéa est suffisamment explicite. Le contrôle exercé par le Parlement sur son propre Gouvernement pour une matière restée nationale est d'une autre nature et va plus loin que lorsque la matière est communautarisée et qu'il faut rechercher un consensus entre les quinze pays. La chose est acceptable si, à tout le moins, la prise de décision au niveau européen est transparente et démocratique.

Cela implique que les propositions de directive seraient communiquées aux parlements nationaux en temps voulu pour qu'ils puissent en discuter préalablement. Un autre membre demande s'il est d'usage de n'examiner dans les parlements nationaux que les propositions de directive et non celles de règlement. L'auteur du texte répond que telle est en tout cas la tendance, compte tenu du volume de la législation européenne et du contrôle insuffisant ou inexistant du Parlement européen. Au Grand-Duché de Luxembourg, les propositions de directive sont du reste imprimées et distribuées aux parlementaires comme des documents parlementaires ordinaires.

L'intervention des parlements nationaux ne peut toutefois aboutir à freiner le processus de décision au niveau européen.

On a limité le texte proposé aux directives parce que les règlements sont beaucoup plus volumineux et détaillés.

Le dernier alinéa concerne plus généralement les matières de Schengen. Le troisième pilier est actuellement intergouvernemental, ce qui implique la condition de l'unanimité. Il y a par conséquent deux possibilités: soit communautariser la matière avec application de la règle de la majorité, soit la laisser au niveau intergouvernemental, mais convenir de décider désormais à la majorité.

Wat trouwens meer in het algemeen problemen stelt is het ontbreken van concrete doelstellingen in het Verdrag, wat het initiatief volledig aan het voorzitterschap laat. Tevens moet worden verwezen naar de beperkte rol van de Europese Commissie als communautaire drijfveer, rol die de Commissie maar kan spelen als de aangelegenheid wordt gecommunautariseerd.

Kan niet worden overwogen, ook al is dat ongebruikelijk, toch een initiatiefrecht aan de Commissie toe te kennen, zelfs als de besluitvorming intergouvernementeel blijft?

Een negatief kenmerk van de intergouvernementele procedure is de trage besluitvorming die 5 niveaus omvat: werkgroep, de groep directeuren, de groep K4, de CoRePer en de Raad zelf.

Een laatste probleem is allicht de nood aan een betere toegang tot de informatie en een efficiëntere democratische en gerechtelijke controle. Op dit ogenblik is er weinig doorstroming naar de nationale parlementen.

Een lid stelt een tekst voor die gebaseerd is op de eerste tekst maar er op enkele punten van afwijkt.

Deze tekst luidt als volgt:

*De Commissie hecht haar goedkeuring aan het pleidooi van de Regering om de door haar voorgestelde beleidsterreinen door de Gemeenschap te laten behandelen, voor zover dit optreden van de Gemeenschap op efficiënte wijze georganiseerd kan worden, zowel wat de beslissingsstructuur als wat de operationele werking betreft.*

*De Commissie hecht haar goedkeuring aan het pleidooi om de overeenkomst van Schengen op te nemen in het Verdrag. Het subsidiariteitsbeginsel moet met dat doel voor ogen toegepast worden.*

*De Commissie gaat ervan uit dat het Belgische Parlement slechts kan afzien van zijn algemene normatieve bevoegdheid in deze gevoelige sector indien de procedures van de communautaire regelgeving doorzichtig en democratisch zijn.*

*Daaruit volgt met name dat de ontwerpen van richtlijn in deze sector vooraf besproken dienen te worden door de nationale parlementen zonder dat de procedure hierdoor vertraagd wordt. In België zal deze materie worden behandeld in het Adviescomité voor Europese Aangelegenheden, zo mogelijk vóór de behandeling in de Raad van ministers. Een efficiënte werking veronderstelt immers dat in de nationale parlementen die daarvoor bevoegd zijn, een meerderheidsbeslissing wordt genomen.*

Ce qui pose du reste des problèmes, d'une manière plus générale, c'est l'absence d'objectifs concrets dans le traité, ce qui laisse toute l'initiative à la présidence. Il convient de souligner également le caractère limité du rôle moteur joué par la Commission européenne, rôle que celle-ci ne peut jouer que si la matière est communautarisée.

Ne peut-on envisager, bien que ce ne soit pas l'usage, de conférer un droit d'initiative à la Commission, même si la prise de décision reste intergouvernementale?

Une caractéristique négative de la procédure intergouvernementale est la lenteur de la prise de décision, qui compte cinq niveaux: le groupe de travail, le groupe des directeurs, le groupe K4, le Coreper et le Conseil lui-même.

Un dernier problème réside sans doute dans le besoin d'un meilleur accès à l'information et d'un contrôle démocratique et judiciaire plus efficace. Pour l'instant, il n'y a guère de communication en direction des parlements nationaux.

Une membre propose un texte qui est basé sur le premier texte, mais qui en diffère sur quelques points.

Ce texte est le suivant:

*La Commission approuve le plaidoyer du Gouvernement pour la communautarisation dans les domaines proposés par lui, dans la mesure où cette communautarisation pourrait être organisée de manière efficace, aussi bien dans la structure de décision que du point de vue opérationnel.*

*La Commission approuve le plaidoyer en faveur de l'intégration de l'accord de Schengen dans le Traité. Le principe de la subsidiarité doit être appliqué pour y aboutir.*

*La Commission part du principe que le Parlement belge ne peut se départir de sa compétence normative générale dans ce secteur délicat que si les procédures de législation communautaire sont transparentes et démocratiques.*

*Cela implique notamment que les projets de directive dans ce secteur devraient faire l'objet d'un examen préalable par les parlements nationaux, sans que cela constitue un retardement de procédure. En Belgique, cette matière sera examinée par le Comité d'avis chargé de questions européennes, si possible avant l'examen en Conseil des ministres. En effet, l'efficacité postule un système de décision majoritaire dans les parlements nationaux ayant cette compétence.*

De Commissie beslist het woord «Gemeenschap» in het eerste lid van deze tekst te vervangen door «Unie». De Franse tekst zal in overeenstemming worden gebracht met de aldus gewijzigde Nederlandse tekst.

Volgens deze tweede tekst wordt de tweede alinea van de eerste tekst geschrapt. Het daarin vertolkte standpunt kan volgens de auteur van het tweede tekstvoorstel worden gehanteerd als onderhandlingsstandpunt, maar zij vindt het delicaat het uitdrukkelijk op papier te stellen omdat zulks de onderhandelingen mogelijk zou kunnen hypothekeken.

In haar eigen tekst wordt anderzijds de laatste paragraaf van de eerste tekst naar voor verplaatst, meer bepaald na de eerste alinea maar met schrapping van de tweede zin, die in feite een herhaling is.

De derde alinea herneemt de overeenstemmende alinea van de eerste tekst, maar in een positieve redactie in plaats van de oorspronkelijke voorgestelde negatieve redactie.

De vierde alinea tenslotte groepeerde de vierde en vijfde alinea's van de eerste tekst, maar met tussenvoeging van een nieuwe zin die verwijst naar het Federaal Adviescomité voor Europese Aangelegenheden.

De auteur van de tweede tekst stelt nog voor in het eerste lid van deze tekst de woorden «volgens de communautaire methode» in te lassen. De nadruk moet immers niet zozeer liggen op de wens zoveel mogelijk te communautariseren, maar wel op de noodzaak zoveel mogelijk te kunnen werken volgens de communautaire methode. De commissie stemt in met dat voorstel.

De auteur van de eerste tekst stelt voor de tweede alinea van de tweede tekst aan te vullen met de zinsnede «ten einde te vermijden dat de efficiëntie erbij inboet» («en vue d'éviter toute perte d'efficacité»). Weliswaar is het principe van de efficiëntie vervat in het subsidiariteitsbeginsel, maar de uitdrukkelijke precisering lijkt hem niet van belang ontbloot, zeker ten overstaan van de niet-ingewijden die de juiste draagwijdte van het subsidiariteitsbeginsel niet zouden kennen.

Hetzelfde lid verklaart overigens in dat verband overtuigd te blijven van de gefundeerdheid van de tweede alinea die hij zelf had voorgesteld. Hij is evenwel bereid zich bij de zienswijze van de Commissie neer te leggen als die de schrapping voorstaat.

De Commissie beslist alleszins het woord «Verdrag» te vervangen door het woord «Unieverdrag».

De derde alinea van de tweede tekst geeft geen aanleiding tot bespreking.

La commission décide de remplacer, dans le texte néerlandais du premier alinéa, le mot «Gemeenschap» par le mot «Unie». Le texte français sera mis en conformité avec le texte néerlandais ainsi modifié.

L'on constate, à la lecture de ce second texte, que le deuxième alinéa du premier texte est supprimé. Selon l'auteur de la seconde proposition de texte, le point de vue qui est défendu dans le premier texte (deuxième alinéa) peut servir dans le cadre de négociations. Elle estime toutefois qu'il est délicat de le formuler expressément, parce que, en le faisant, l'on pourrait hypothéquer les négociations.

Par ailleurs, l'on constate que, dans son propre texte, le dernier paragraphe du premier texte est déplacé vers le début, soit après le premier alinéa, mais moyennant suppression de la deuxième phrase, qui constitue en fait une répétition.

Le troisième alinéa reprend l'alinéa correspondant du premier texte, toutefois dans une rédaction non plus négative comme la rédaction initialement proposée, mais positive.

Enfin, le quatrième alinéa regroupe les quatrième et cinquième alinéas du premier texte, après insertion d'une nouvelle phrase qui fait référence au Comité d'avis fédéral chargé de questions européennes.

L'auteur du deuxième texte propose encore d'insérer, au premier alinéa de ce texte, les mots «suivant la méthode communautaire». En effet, l'accent doit être mis non pas tant sur le souhait de communautariser le plus possible que sur la nécessité de pouvoir œuvrer au maximum selon la méthode communautaire. La commission se rallie à cette proposition.

L'auteur du premier texte propose de compléter le deuxième alinéa du second texte par les mots suivants: «En vue d'éviter toute perte d'efficacité». Il est vrai que le principe de l'efficacité est inscrit à l'intérieur du principe de subsidiarité, mais il ne lui semble pas dénué d'intérêt de le préciser expressément, surtout à l'égard de personnes non initiées qui ne connaîtraient pas la portée exacte du principe de subsidiarité.

Le même intervenant déclare d'ailleurs à cet égard qu'il est convaincu du bien-fondé du deuxième alinéa qu'il avait lui-même proposé. Il est toutefois prêt à s'incliner devant le point de vue de la Commission si celle-ci est favorable à la suppression de l'alinéa précité.

La Commission décide de toute façon de remplacer le mot «Traité» par les mots «Traité de l'Union».

Le troisième alinéa du second texte ne donne lieu à aucune discussion.

Bij de vierde alinea wordt verwezen naar artikel 92<sup>quater</sup> van de bijzondere wet van 9 augustus 1980. De regering dient het Parlement niet alleen mededeling te geven van de voorstellen van richtlijn, maar ook van de voorstellen van verordening. Anderzijds komt het aan de parlementaire overlegcommissie toe de regels te bepalen overeenkomstig welke de Kamers advies geven over deze voorstellen.

Er zou dus een verwijzing naar de verordeningen moeten worden ingevoegd in de tekst. Daarentegen zouden de verwijzing naar het Federaal Adviescomité en de woorden «zo mogelijk» moeten worden geschrapt.

De Commissie beslist de woorden «zo mogelijk» te schrappen.

Voor wat betreft de toevoeging van de verordeningen, stelt een lid voor enkel te verwijzen naar de richtlijnen. Aldus beperkt men de parlementaire controle tot het essentiële, vermits de richtlijnen de essentiële materies bevatten. Men vermijdt dan tevens ambities te formuleren die de materiële mogelijkheden van het Parlement overstijgen door allerlei verordeningen te willen bespreken die veelal details regelen. Hetzelfde lid wijst er op dat er een onderscheid moet worden gemaakt tussen de interne procedureregels van het Parlement en een standpunt in verband met de houding van de regering in de Intergouvernementele Conferentie. Hij wijst er wel op dat men door te verwijzen naar het Federaal Adviescomité, een onherroepelijke keuze maakt ten gronde tussen behandeling door het adviescomité en behandeling door de vakcommissies.

Na bespreking beslist de commissie, met verwijzing naar Titel IV<sup>ter</sup> en artikel 92<sup>quater</sup> van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, de woorden «ontwerpen van richtlijnen» te vervangen door de woorden «voorstellen van Europese normatieve rechtshandelingen».

Anderzijds is de Commissie van oordeel dat de vaste commissies zich eveneens moeten kunnen buigen over voorstellen die aangelegenheden regelen die tot hun bevoegdheid behoren wanneer zij dat aangewezen achten. Daarom wordt de tweede zin van het laatste lid aangevuld met de woorden: «en, in voorkomend geval, door de bevoegde vaste commissies».

Hetzelfde lid wijst er ten slotte nog op dat de laatste zin verkeerdelijk verwijst naar de nationale parlementen. Dat spreekt immers van zelf. Het is op Europees niveau dat de meerderheidsregel moet gelden. Bijgevolg worden de woorden «parlements nationaux ayant» vervangen door de woorden «organes européens qui auront».

Il est fait référence, à propos du quatrième alinéa, à l'article 92<sup>quater</sup> de la loi spéciale du 9 août 1980. Le Gouvernement doit communiquer au Parlement, non seulement les propositions de directive, mais également les propositions de règlement. Il appartient, d'autre part, à la Commission parlementaire de concertation, de définir les règles que les Chambres doivent respecter lorsqu'elles donnent leur avis concernant ces propositions.

Il conviendrait donc d'insérer dans le texte une référence aux règlements. Par contre, il faudrait supprimer la référence au Comité d'avis chargé de questions européennes ainsi que les mots «si possible».

La Commission décide de supprimer les mots «si possible».

Pour ce qui est de l'ajout des règlements, un membre propose de faire référence uniquement aux directives. Cela permet de limiter le contrôle parlementaire à l'essentiel, puisque les directives contiennent les matières essentielles. De même, on évite ainsi de formuler des prétentions qui vont au-delà des possibilités matérielles du Parlement, en ce sens qu'elles visent à discuter toutes sortes de règlements portant généralement sur des détails. Le même intervenant souligne qu'il faut faire une distinction entre les règles de procédure interne du Parlement et un point de vue portant sur la position qu'adoptera le Gouvernement au sein de la Conférence intergouvernementale. Il souligne cependant qu'en faisant référence au Comité d'avis fédéral, l'on opère un choix fondamental et irréversible entre un examen par le Comité d'avis chargé de questions européennes et un examen par les commissions spécialisées.

Après discussion, la Commission, renvoyant au titre IV<sup>ter</sup> et à l'article 92<sup>quater</sup> de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, décide de remplacer les mots «projets de directives» par les mots «propositions d'actes normatifs européens».

Elle estime, d'autre part, que les commissions permanentes doivent également pouvoir se pencher sur les propositions qui règlent des matières relevant de leur compétence lorsqu'elles le jugent opportun. C'est pourquoi la deuxième phrase du dernier alinéa est complétée par les mots «et, le cas échéant, par les commissions permanentes compétentes».

Enfin, le même intervenant signale encore que la dernière phrase mentionne erronément les parlements nationaux. Les choses sont en effet claires. C'est au niveau européen que la règle de la majorité doit être applicable. C'est pourquoi l'on remplace les mots «parlements nationaux ayant» par les mots «organes européens qui auront».



Tevens wordt voorgesteld de woorden «een meerderheidsbeslissing wordt genomen» te vervangen door de woorden «bij meerderheid wordt beslist».

Het lid stelt tenslotte voor de laatste zin van de vierde alinea te verplaatsen naar het einde van de tweede alinea, waar hij logischerwijze thuishoort. De commissie stemt in met deze voorstellen.

Een lid betreurt dat in de voorgestelde teksten geen enkele verwijzing is opgenomen naar het Europese burgerschap en naar het respect voor de culturele specificiteit die daaruit voortvloeit.

Een lid merkt op dat dit punt niet voorkomt in de beleidsverklaring van de Regering en dat men dus de leemte alleen maar kan vaststellen. Er is niettemin in het tweede tussentijds verslag van het Federaal Adviescomité een passus die betrekking heeft op deze problematiek.

De Commissie beslist dan ook in te gaan op deze opmerking en een verwijzing naar deze problematiek op te nemen door aan het slot een nieuwe alinea toe te voegen, luidende:

«Wat het «Europese burgerschap» betreft, onderschrijft de Commissie het voorstel vervat in de beleidsnota van de Regering alsmede de inhoud van het tweede tussentijds verslag».

#### 4. ADVIES VAN DE COMMISSIE

De Commissie hecht haar goedkeuring aan het pleidooi van de Regering om de door haar voorgestelde beleidsterreinen door de Europese Unie te laten behandelen volgens de communautaire methode, voor zover dit optreden van de Unie op efficiënte wijze georganiseerd kan worden, zowel wat de beslissingsstructuur als wat de operationele werking betreft. Een efficiënte werking veronderstelt dat in de Europese organen die daarvoor bevoegd zijn, bij meerderheid wordt beslist.

De Commissie hecht haar goedkeuring aan het pleidooi om de overeenkomst van Schengen op te nemen in het Unieverdrag. Het subsidiariteitsbeginsel moet toegepast worden, teneinde te vermijden dat de efficiëntie erbij inboet.

De Commissie is van oordeel dat het Belgische Parlement slechts kan afzien van zijn algemene normatieve bevoegdheid in deze gevoelige sector als de procedures van de communautaire regelgeving doorzichtig en democratisch zijn.

Daaruit volgt met name dat de voorstellen van Europese normatieve rechtshandelingen in deze sector vóór de behandeling in de Raad van Ministers besproken dienen te worden door de nationale parlementen zonder dat de procedures hierdoor vertraagd worden. In België zullen deze materies door het Fede-

Il est également proposé de remplacer, dans le texte néerlandais, les mots «*een meerderheidsbeslissing wordt genomen*» par les mots «*bij meerderheid wordt beslist*».

L'intervenant propose enfin de déplacer la dernière phrase du quatrième alinéa et de l'inscrire à la fin du deuxième alinéa, où elle a plus logiquement sa place. La commission se rallie à ces propositions.

Un membre intervient pour exprimer son regret de ne voir figurer dans les textes proposés aucune référence à la citoyenneté européenne et au respect des spécificités culturelles qui en découlent.

Un membre fait remarquer que ce point ne figure pas dans la déclaration de politique du Gouvernement, et qu'il n'y a donc qu'à constater la lacune. Il y a néanmoins un passage concernant cette problématique dans le deuxième rapport intermédiaire du Comité d'avis fédéral.

Pour faire droit à la remarque, la Commission décide dès lors d'insérer une référence à cette problématique, en ajoutant *in fine* un nouveau paragraphe, libellé comme suit:

«Dans le chapitre «Citoyenneté européenne», la commission approuve la proposition contenue dans la note politique du Gouvernement ainsi que le contenu du deuxième rapport intérimaire.»

#### 4. AVIS DE LA COMMISSION

La Commission approuve le plaidoyer du Gouvernement pour confier à l'Union européenne les domaines proposés par lui suivant la méthode communautaire, dans la mesure où cette action de l'Union pourrait être organisée de manière efficace, aussi bien dans la structure de décision que du point de vue opérationnel. L'efficacité postule un système de décision majoritaire dans les organes européens qui auront cette compétence.

La Commission approuve le plaidoyer sur l'intégration de l'accord de Schengen dans le Traité d'Union. Le principe de la subsidiarité doit être appliqué, en vue d'éviter toute perte d'efficacité.

La Commission estime que le Parlement belge ne peut se départir de sa compétence normative générale dans ce secteur délicat que si les procédures de législation communautaire sont transparentes et démocratiques.

Cela implique notamment que les propositions d'actes normatifs européens dans ce secteur devraient faire l'objet d'un examen préalable par les parlements nationaux, sans que cela ralentisse les procédures, avant l'examen en Conseil des ministres. En Belgique, ces matières seront examinées par le Comité d'avis

raal Adviescomité voor Europese Aangelegenheden worden behandeld en, in voorkomend geval, door de bevoegde vaste commissies.

Wat het Europees burgerschap betreft, onderschrijft de Commissie het voorstel vervat in de beleidsnota van de Regering [Gedr. St. Senaat, nr. 1-129/1 (1995-1996), blz. 30] alsmede de inhoud van het tweede tussentijds verslag van het Federaal Adviescomité [Gedr. St. Senaat, nr. 1-140/1 (1995-1996), blz. 5].

\*  
\* \*

De Commissie schenkt eenparig vertrouwen aan de rapporteur voor het opstellen van dit verslag.

*De Rapporteur,*

Francy VAN DER WILDT.

*De Voorzitter,*

Charles-Ferdinand NOTHOMB.

fédéral chargé de questions européennes et, le cas échéant, par les commissions permanentes compétentes.

Dans le chapitre «Citoyenneté européenne», la Commission approuve la proposition contenue dans la note politique du Gouvernement [doc. Sénat, n° 1-129/1 (1995-1996), p. 30] ainsi que le contenu du deuxième rapport intérimaire du Comité d'avis fédéral [doc. Sénat, n° 1-140/1 (1995-1996), p. 5].

\*  
\* \*

Confiance a été faite à l'unanimité à la rapporteuse pour la rédaction du présent rapport.

*La Rapporteuse,*

Francy VAN DER WILDT.

*Le Président,*

Charles-Ferdinand NOTHOMB.