

Chambre des Représentants de Belgique

SESSION EXTRAORDINAIRE 1991-1992 (*)

18 MAI 1992

EVALUATION DU TRAITE SUR L'UNION EUROPEENNE

(Traité signé à Maastricht
le 7 février 1992)

RAPPORTS

FAITS AU NOM DU COMITE D'AVIS CHARGE
DE QUESTIONS EUROPEENNES (1)

- Introduction
- I. Rapport sur l'Union Economique et Monétaire (UEM)
(Rapporteurs : MM. Herman et Van der Maelen). p. 4
- II. Rapport sur les aspects institutionnels.
(Rapporteurs : Mme Neyts-Uyttebroeck et M. Lannoye). p. 32
- III. Rapport sur la politique sociale européenne, la citoyenneté européenne et les nouvelles politiques.
(Rapporteurs : Mme de T'Serclaes et M. Van Outrive). p. 52
- IV. Rapport sur la Politique Etrangère et de Sécurité Commune (PESC).
(Rapporteurs : Mme Dury et M. Van Dienderen). p. 74
- V. Rapport sur la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures.
(Rapporteurs : Mme André et M. Van Peel) p. 108
- Proposition de resolution

(1) Composition du Comité d'Avis :

Président : M. Nothomb.

A. — Chambre des Représentants :	B. — Parlement européen :
C.V.P. MM. De Keersmaecker, Van Peel.	Mme Hermans, M. Marck.
P.S. Mme Lizin, M. Santkin.	Mme Dury, M. Glinne.
S.P. MM. De Bremaecker, Van der Maelen.	MM. Galle, Van Outrive.
P.V.V. Mme Neyts-Uyttebroeck.	M. De Gucht.
P.R.L. M. Ducarme.	Mme André.
P.S.C. Mme de T'Serclaes.	M. Herman.
Ecolo/ M. Van Dienderen.	M. Lannoye.
Agalev	

(*) Première session de la 48^e législature.

Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers

BUITENGEWONE ZITTING 1991-1992 (*)

18 MEI 1992

EVALUATIE VAN HET VERDRAG BETREFFENDE DE EUROPESE UNIE

(Verdrag ondertekend te
Maastricht op 7 februari 1992)

VERSLAGEN

UITGEBRACHT NAMENS HET ADVIESCOMITE
VOOR EUROPESE AANGELEGENHEDEN (1)

- Inleiding
- I. Verslag over de Economische en Monetaire Unie (EMU).
(Rapporteurs : de heren Herman en Van der Maelen). blz. 4
- II. Verslag over de institutionele aspecten.
(Rapporteurs : Mevr. Neyts-Uyttebroeck en de heer Lannoye). blz. 32
- III. Verslag over het Europees sociaal beleid, het Europees burgerschap en de nieuwe beleidsmateries.
(Rapporteurs : Mevr. de T'Serclaes en de heer Van Outrive). blz. 52
- IV. Verslag betreffende het Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid (GBVB).
(Rapporteurs : Mevr. Dury en de heer Van Dienderen). blz. 74
- V. Verslag over de samenwerking op het gebied van Justitie en Binnenlandse Zaken.
(Rapporteurs : Mevr. André en de heer Van Peel). blz. 108
- Voorstel van resolutie

(1) Samenstelling van het Adviescomité :

Voorzitter : de heer Nothomb.

A. — Kamer van Volksvertegenwoordigers :	B. — Europees Parlement :
C.V.P. HH. De Keersmaecker, Van Peel.	Mevr. Hermans, H. Marck.
P.S. Mevr. Lizin, H. Santkin.	Mevr. Dury, H. Glinne.
S.P. HH. De Bremaecker, Van der Maelen.	HH. Galle, Van Outrive.
P.V.V. Mevr. Neyts-Uyttebroeck.	H. De Gucht.
P.R.L. H. Ducarme.	Mevr. André.
P.S.C. Mevr. de T'Serclaes.	H. Herman.
Ecolo/ H. Van Dienderen.	H. Lannoye.
Agalev	

(*) Eerste zitting van de 48^e zittingsperiode.

MESDAMES, MESSIEURS,

A l'occasion du Conseil européen (la réunion des chefs d'Etat et de Gouvernement des Etats membres de la Communauté européenne) qui s'est tenu à Rome en décembre 1990, ont été ouvertes les Conférences intergouvernementales (CIG) sur l'Union économique et monétaire (UEM) et sur l'Union politique européenne (UPE).

Ces conférences avaient pour mission de modifier les Traités instituant les Communautés européennes en vue d'aboutir à une Union économique et monétaire et à une Union politique européenne.

Au terme d'une année de négociations, ces conférences ont débouché sur le Traité sur l'Union européenne, qui a été signé à Maastricht le 7 février 1992.

Dès le début, la Chambre des Représentants a estimé qu'il lui appartenait de suivre de près les Conférences intergouvernementales sur l'UME et l'UPE et de chercher à les orienter pour renforcer la légitimité démocratique des Institutions européennes.

Dès avant le Conseil européen de Rome de décembre 1990, qui a marqué le début des CIG, les Parlements de la Communauté européenne s'étaient réunis à Rome du 27 au 30 novembre 1990 dans le cadre d'une Conférence (qualifiée « Assises ») pour garantir un apport démocratique. La Déclaration finale de cette Conférence, adressée aux CIG, définit des exigences pour résoudre le déficit démocratique européen; la Belgique a apporté une importante contribution à son élaboration. En effet, le Président, de la Chambre Charles-Ferdinand Nothomb, avait été désigné pour présider le comité de rédaction.

En préparation à cette Conférence, le Parlement belge avait organisé un débat (Chambre et Sénat) sur la base d'un memorandum préparé par les Comités d'avis chargés de questions européennes.

Pendant l'année au cours de laquelle les CIG ont eu lieu (1991), des auditions ont été régulièrement organisées dans le cadre des Comités d'avis mentionnés ci-dessus (dans un souci d'efficacité, ces auditions ont été organisées conjointement par le Sénat et la Chambre): les ministres belges compétents y ont exposé la situation en matière de CIG. Les négociateurs pour l'UME et l'UPE ont également été entendus au cours de ces séances.

Le point de vue du Parlement européen a régulièrement été confronté à celui des Parlements nationaux dans le cadre des Conférences semestrielles des Commissions spécialisées dans les matières européennes des 21 Assemblées parlementaires (COSAC).

A mi-chemin de la CIG (27 juin 1991), un débat s'est tenu à la Chambre des Représentants pour évaluer l'état provisoire de la situation.

Ce débat a débouché sur une résolution par ailleurs adressée au Conseil européen des chefs d'Etat

DAMES EN HEREN,

Ter gelegenheid van de Europese Raad (de Vergadering van Staatshoofden en Regeringsleiders van de Lid-Staten van de Europese Gemeenschap) te Rome, in december 1990, werden de Intergouvernementale Conferenties (IGC's) over de Economische en Monetair Unie (EMU) evenals over de Europese Politieke Unie (EPU), geopend.

Deze conferenties hadden de opdracht de Verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschappen te wijzigen om tot een EMU en een EPU te komen.

Na een onderhandelingsperiode van één jaar hebben deze conferenties geresulteerd in het Verdrag betreffende de Europese Unie, dat door de Lid-Staten werd ondertekend te Maastricht op 7 februari 1992.

De Kamer van Volksvertegenwoordigers heeft het van in den beginne als haar taak beschouwd de Intergouvernementale Conferenties over de EMU en de EPU te volgen en ze bij te sturen met de bedoeling de democratische legitimiteit van de Europese instellingen te versterken.

Reeds voor de Europese Raad van Rome in december 1990, waarbij de IGC zijn gestart, hebben de Parlementen van de Europese Gemeenschap zich te Rome in een Conferentie verenigd (de zogenaamde Assisen) van 27 tot 30 november 1990, om een democratische inbreng te waarborgen. De Slotverklaring van deze Conferentie, die gericht was aan de IGC en waarin eisen worden gesteld om het Europees democratisch tekort op te lossen, is tot stand gekomen via een belangrijke Belgische inbreng. De Kamervoorzitter, Charles-Ferdinand Nothomb, presideerde immers het Redactiecomité.

Ter voorbereiding van deze Conferentie heeft in het Belgisch Parlement (Kamer en Senaat) een debat plaatsgehad, op basis van een memorandum voorbereid in de Adviescomités voor Europese aangelegenheden.

Tijdens het jaar waarin de IGC's plaatsvonden (1991) werden regelmatig hoorzittingen georganiseerd in de genoemde Adviescomités (voor de doelmatigheid werden deze door Kamer en Senaat samen georganiseerd) waarbij de bevoegde Belgische ministers de stand van zaken hebben uiteen gezet over de IGC. Ook de onderhandelaars voor de EMU en de EPU van de Europese Commissie werden tijdens dergelijke vergaderingen gehoord.

Het standpunt van het Europees Parlement werd regelmatig geconfronteerd met dat van de nationale Parlementen in het kader van de semestriële Conferenties van de Commissies gespecialiseerd in Europese aangelegenheden van de 21 parlementaire Assemblées (COSAC).

Halverwege de IGC (27 juni 1991) heeft in de Kamer van Volksvertegenwoordigers terug een debat plaatsgegrepen met de bedoeling de voorlopige stand van zaken te evalueren.

Dit debat heeft geresulteerd in een resolutie die overigens werd overgezonden aan de Europese Raad

et de Gouvernement à Luxembourg. La Chambre est la seule institution à avoir pris semblable initiative.

En outre, c'est également sous la pression constante du Parlement belge, s'inspirant de la Déclaration finale de Rome et de la Résolution du 27 juin 1991, que diverses Assemblées européennes ont organisé à leur tour un débat avant Maastricht, dans l'intention d'adresser un signal clair aux gouvernements respectifs.

Un des articles-clé de notre résolution du 27 juin insistait sur l'organisation d'une nouvelle Conférence de tous les Parlements de la CE avant le sommet de Maastricht, pour évaluer les résultats provisoires de la CIG par rapport au Traité de Rome. Malheureusement, il n'y avait pas une majorité pour organiser une telle Conférence.

Cependant, une rencontre des Présidents des Parlements de la CE a effectivement eu lieu en décembre 1991 pour établir une stratégie concernant les conséquences de la CIG pour les Parlements nationaux.

Il s'est toutefois avéré impossible d'établir une évaluation parlementaire commune.

Aussi le comité d'avis chargé de questions européennes a-t-il décidé, le 19 décembre 1991, d'évaluer lui-même le traité sur l'Union européenne sur la base des points de vue adoptés en la matière par le Parlement belge et par la Conférence des Parlements de la Communauté européenne (Rome, novembre 1990).

Le Comité d'avis a consacré plusieurs réunions à l'élaboration d'une proposition de résolution sur la base des rapports d'initiative des membres.

Le texte de cette proposition a été adopté par 13 voix contre 2 au cours de la réunion du 15 mai 1992.

Le Comité d'avis considère le présent rapport d'évaluation comme un des éléments de l'examen de la procédure d'approbation par le Parlement. Il va de soi qu'à l'occasion de la discussion du projet d'approbation, d'autres considérations pourront intervenir dans l'adoption d'une position définitive.

Un groupe a du reste fait savoir qu'il ne prendrait position au sujet de l'approbation du Traité sur l'Union européenne que lorsqu'il aurait pu prendre connaissance de l'avis du Conseil d'Etat sur le projet de loi (à soumettre par le Gouvernement) portant approbation du Traité précité.

van staatshoofden en regeringsleiders te Luxemburg. De Kamer was de enige instantie die dergelijk initiatief heeft genomen.

Het is overigens mede onder de voortdurende druk van het Belgisch Parlement geïnspireerd door de Slotverklaring van Rome en de Resolutie van 27 juni 1991, dat verschillende Europese Assemblées ook een debat hebben georganiseerd vóór Maastricht, met de bedoeling een duidelijk signaal te geven aan de respectievelijke regeringen.

Eén van de centrale artikels in de resolutie van 27 juni drong aan op een nieuwe Conferentie van alle Parlementen van de EG, vóór de Top van Maastricht, om de voorlopige resultaten van de IGC te toetsen aan de Slotverklaring van Rome. Spijtig genoeg was er geen meerderheid om een dergelijke Conferentie te organiseren.

In december 1991 zijn de Voorzitters van de EG-Parlementen echter wel samengekomen om een strategie uit te stippelen voor wat de opvolging betreft van de IGC-resultaten door de nationale Parlementen.

Een gemeenschappelijk parlementair evaluatiemoment bleek echter niet haalbaar.

Derhalve heeft het Adviescomité voor Europese aangelegenheden op 19 december 1991 beslist het Verdrag betreffende de Europese Unie zelf te evalueren ten aanzien van de standpunten ter zake van het Belgisch Parlement en van de Conferentie van Parlementen van de Europese Gemeenschap (Rome, november 1990).

Op basis van initiatief-rapporten van de leden heeft het Adviescomité gedurende verscheidene vergaderingen een Voorstel van Resolutie uitgewerkt.

Deze tekst werd in de vergadering van 15 mei 1992 aangenomen met 13 tegen 2 stemmen.

Het Adviescomité beschouwt onderhavig evaluatierapport als één van de elementen in het onderzoek van de goedkeuringsprocedure door het Parlement. Het is duidelijk dat naar aanleiding van de bespreking van het goedkeuringsontwerp nog andere overwegingen medebepalend kunnen zijn om een definitieve houding aan te nemen.

Een fractie heeft trouwens te kennen gegeven dat zij haar standpunt in verband met de goedkeuring van het Verdrag betreffende de Europese Unie, slechts zal bepalen nadat zij kennis heeft kunnen nemen van het advies van de Raad van State, naar aanleiding van het Wetsontwerp (in te dienen door de Regering) houdende de goedkeuring van genoemd Verdrag.

EVALUATION DU TRAITE SUR L'UNION EUROPEENNE

I

RAPPORT

sur l'Union Economique et Monétaire
(UEM)

FAIT AU NOM DU COMITE D'AVIS CHARGE
DE QUESTIONS EUROPEENNES

PAR
MM. HERMAN (PE) ET
VAN der MAELEN

TABLE DE MATIERES

	Page
1. Evolution de l'intégration économique et monétaire de la Communauté européenne	5
2. L'Union Economique et Monétaire (UEM)	7
3. Points de vue des divers Etats membres	7
4. Avantages de l'union économique et monétaire	9
5. L'Accord de Maastricht	12
6. Le lien entre l'union monétaire et l'union politique .	16
7. Critères de convergence économique et discipline budgétaire	18
8. La Belgique fédérale et le Protocole relatif aux déficits excessifs	21
9. Le déficit démocratique et l'UEM	22

EVALUATIE VAN HET VERDRAG BETREFFENDE DE EUROPESE UNIE

I

VERSLAG

over de Economische en Monetaire Unie
(EMU)

NAMENS HET ADVIESCOMITE VOOR
EUROPESE AANGELEGENHEDEN

UITGEBRACHT DOOR
DE HEREN HERMAN (EP) EN
VAN der MAELEN

INHOUDSOPGAVE

	Blz.
1. Ontwikkelingen in de economische en monetaire integratie van de Europese Gemeenschap	5
2. De Economische en Monetaire Unie (EMU)	7
3. Uitgangsposities van de diverse Lid-Staten	7
4. Voordelen verbonden aan de economische en monetaire unie	9
5. Het akkoord van Maastricht (de 3 fasen)	12
6. De band tussen de monetaire en politieke unie	16
7. Economische convergentiecriteria en budgettaire discipline	18
8. Het federale België en het Protocol betreffende de buitensporige tekorten	21
9. Het democratisch deficit en de EMU	22

1. Evolution de l'intégration économique et monétaire de la Communauté européenne

Le projet de créer une union économique et monétaire au sein de la Communauté européenne ne date pas d'hier. Dès 1969, lors du sommet européen de La Haye, les chefs d'Etat et de gouvernement sont convenus de la nécessité d'établir un plan en vue de l'instauration progressive d'une union économique et monétaire au sein de la Communauté. Ce plan, qui date d'octobre 1970, est connu sous le nom de rapport Werner. En mars 1971, conformément au rapport Werner, tous les Etats membres ont affirmé leur volonté politique de réaliser une union économique et monétaire.

Malgré ce projet ambitieux, le plan Werner est largement resté lettre morte. L'instauration du serpent monétaire européen en 1972, la création du Fonds européen de coopération monétaire (FECOM) en 1973 et l'adoption de la délibération relative à la convergence en 1974 ont été, au cours des années qui suivirent, les seules manifestations tangibles de la volonté — de moins en moins évidente au milieu des années septante — de réaliser une intégration économique et monétaire.

La situation a changé au moment où, en 1978, trois sommets successifs (Copenhague, Brême et Bruxelles) ont créé les conditions nécessaires à l'élaboration d'un système monétaire européen et à l'instauration de l'ECU (European Currency Unit). La création du système monétaire européen avait pour but de créer une zone de stabilité en matière de change et de prix au sein de la Communauté européenne. Aujourd'hui, après plus de 10 années de fonctionnement du système monétaire européen, on constate que les pays qui participent au mécanisme de change du système monétaire européen affichent un bilan très positif en matière de croissance non inflationnelle ainsi qu'en ce qui concerne la réduction de l'instabilité des taux de change.

Une autre étape importante du processus d'intégration économique européenne fut, en 1985, l'approbation par le Conseil de Milan, du Livre blanc, qui donnait un aperçu détaillé des mesures nécessaires à la création d'un espace économique au sein duquel la libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux serait possible. Un calendrier précis y était également prévu. Cet objectif fut concrétisé par l'Acte unique (1986), prévoyant l'achèvement d'un grand marché unique au sein de la Communauté pour fin 1992.

Lors du sommet de Hannover de juin 1988, le Conseil européen confirma l'objectif de réalisation progressive de l'union économique et monétaire. Un comité présidé par M. Delors fut chargé de formuler des propositions en ce sens. Le rapport Delors, datant d'avril 1989, distingue 3 phases dans le processus d'union économique et monétaire :

1. Ontwikkelingen in de economische en monetaire integratie van de Europese Gemeenschap

Het voornemen om binnen de Europese Gemeenschap te komen tot een economische en monetaire unie is niet nieuw. Reeds tijdens de Europese top van Den Haag in 1969 besloten de staats- en regeringsleiders dat er een plan moest worden opgemaakt met het oog op de stapsgewijze oprichting binnen de Gemeenschap van een economische en monetaire unie. Dit plan dateert van oktober 1970 en werd bekend als het rapport-Werner. In maart 1971 drukten alle lidstaten, overeenkomstig het rapport-Werner, de politieke wil uit om een economische en monetaire unie te verwezenlijken.

Ondanks dit ambitieuze voornemen, is het plan-Werner grotendeels zonder resultaat gebleven. De creatie van de Europese muntslang in 1972, de oprichting van het Europees Fonds voor Monetaire Samenwerking (EFMS) in 1973 en het convergentiebesluit van 1974 waren de daaropvolgende jaren de enige, vrij magere, exponenten van de — omstreeks het midden van de zeventiger jaren uitgeholde — wil tot economisch-monetaire integratie.

Hierin kwam verandering toen in 1978 op drie opeenvolgende topconferenties (Kopenhagen, Bremen, Brussel) de basis werd gelegd voor de oprichting van het Europees Monetair Stelsel (EMS) en de creatie van de ECU (European Currency Unit). De oprichting van het Europees Monetair Stelsel had als doel het creëren van een zone van wisselkoers- en prijsstabiliteit in de Europese Gemeenschap. Ruim tien jaar na de oprichting van het Europees Monetair Stelsel is er in de landen die deelnemen aan het wisselkoersmechanisme van het Europees Monetair Stelsel een aanzienlijke vooruitgang geboekt op het vlak van de niet-inflatoire groei en blijkt de wisselkoersonzekerheid in sterke mate te zijn gereduceerd.

Een volgende belangrijke stap in het Europees economisch integratieproces was de goedkeuring door de Raad van Milaan in juni 1985 van het Witboek, waarin een gedetailleerd overzicht was opgenomen van de maatregelen noodzakelijk om een economische ruimte te scheppen waarbinnen vrij verkeer van personen, goederen, diensten en kapitaal mogelijk was. Er was tevens een gedetailleerd tijdsschema in opgenomen. Deze doelstelling werd geconcretiseerd in de Europese eenheidsakte (1986), waarbij tegen eind 1992 binnen de Gemeenschap een eenheidsmarkt moet tot stand gebracht zijn.

Op de Europese top van juni 1988 te Hannover bevestigde de Europese Raad de doelstelling om de economische en monetaire unie geleidelijk tot stand te brengen. Er werd aan een comité onder voorzitterschap van de heer Delors de opdracht gegeven hier toe voorstellen te formuleren. In het rapport-Delors, dat dateert van april 1989, wordt het proces naar de economische en monetaire unie ingedeeld in 3 fasen :

1. La première phase doit voir la réalisation du marché intérieur et la libéralisation de la circulation des capitaux. Une convergence économique et monétaire accrue doit également être atteinte grâce à une coordination plus poussée de la politique dans le cadre institutionnel existant. Enfin, le Traité de Rome devait être adapté au cours de cette première phase afin de permettre le passage aux deuxième et troisième phases de l'union économique et monétaire.

2. La deuxième phase constitue une période de transition que doit permettre aux Etats membres économiquement plus faibles de rattraper le niveau des Etats plus prospères. Elle se caractérise par une approche plus collective du processus de décision, mais la responsabilité ultime des décisions politiques incombe toujours aux autorités nationales. C'est au cours de cette phase également que doivent prendre forme les structures de base et les organes institutionnels de l'union économique et monétaire.

3. Au cours de la dernière phase, l'objectif final doit être atteint, c'est-à-dire que la Communauté va fonctionner comme une union économique et monétaire à part entière. Concrètement, la transition vers des taux de change entièrement fixes et le transfert intégral de compétences économiques et monétaires pertinentes à des institutions communautaires seront réalisés au cours de cette phase. Le principe de subsidiarité sera cependant respecté à cette occasion : seules les compétences qui ne peuvent être exercées de manière concluante à un niveau inférieur seront transférées au niveau communautaire.

Le rapport Delors a été discuté au cours d'une série de conférences au sommet européennes. Au cours du sommet européen qui s'est tenu à Madrid en juin 1989, le Conseil européen a réaffirmé qu'il était résolu à réaliser l'union économique et monétaire. Il a été précisé à cette occasion que l'union économique et monétaire doit s'inscrire dans la perspective de l'achèvement du marché intérieur et dans un contexte de cohésion économique et sociale. Il a également été décidé que la première phase de la réalisation de l'union économique et monétaire débiterait le 1^{er} juillet 1990.

Au sommet européen qui s'est tenu à Rome en octobre 1990, 11 des 12 Etats membres de la Communauté sont convenus que la deuxième phase de l'union économique et monétaire débiterait le 1^{er} janvier 1994. Seul le Royaume-Uni s'est distancié de cette décision.

En décembre 1990, deux conférences intergouvernementales ont été ouvertes. Au cours de ces conférences, on a examiné les modifications au traité qui étaient requises pour réaliser, d'une part, une union économique et monétaire et, d'autre part, une union politique européenne. Le sommet européen de Maastricht des 9 et 10 décembre 1991 a débouché sur un accord sur le projet de traité, qui englobe les résultats de ces deux conférences intergouvernementales.

1. Tijdens de eerste fase moeten de interne markt en de liberalisatie van het kapitaalverkeer gerealiseerd worden. Tevens moet een verhoogde economische en monetaire convergentie bereikt worden door een sterkere coördinatie van het beleid binnen het bestaande institutioneel kader. Tenslotte moest tijdens deze eerste fase het Verdrag van Rome worden aangepast om de tweede en derde fase van de economische en monetaire unie mogelijk te maken.

2. De tweede fase wordt gezien als een overgangsperiode die moet toelaten dat de economisch zwakker presterende Lidstaten het peil van de beter presterende Lidstaten kunnen bereiken. Deze fase wordt gekenmerkt door een meer collectieve manier van besluitvorming, maar de ultieme verantwoordelijkheid voor beleidsbeslissingen ligt nog steeds bij de nationale overheden. In deze fase moeten ook de basisstructuur en de institutionele organen van de economische en monetaire unie vorm krijgen.

3. Tijdens de laatste fase moet het einddoel bereikt worden, namelijk dat de Gemeenschap gaat functioneren als een volwaardige economische en monetaire unie. Concreet moeten in deze fase de transitie naar volledig vaste wisselkoersen en de volledige transfer van relevante economische en monetaire bevoegdheden naar communautaire instellingen worden gerealiseerd. Hierbij zal evenwel het subsidiariteitsbeginsel worden gerespecteerd : enkel die bevoegdheden die niet op afdoende wijze op een lager niveau kunnen worden uitgeoefend zullen naar het communautair niveau worden getransfereerd.

Het rapport-Delors werd besproken tijdens een aantal Europese topconferenties. Tijdens de Europese top van juni 1989 te Madrid heeft de Europese Raad opnieuw zijn vastbeslotenheid om de economische en monetaire unie te realiseren bevestigd. Hierbij werd gesteld dat de economische en monetaire unie geplaatst dient te worden in het perspectief van de voltooiing van de interne markt en in een context van economische en sociale samenhang. Tevens werd besloten om de eerste fase van het totstandkomen van de economische en monetaire unie van start te laten gaan op 1 juli 1990.

Op de Europese top van oktober 1990 te Rome, bereikten elf van de twaalf lidstaten van de Gemeenschap een akkoord om de tweede fase van de economische en monetaire unie te starten op 1 januari 1994. Enkel het Verenigd Koninkrijk distantieerde zich van dit besluit.

In december 1990 werden twee intergouvernementele conferenties geopend. Tijdens deze conferenties werden de verdragswijzigingen besproken die noodzakelijk zijn voor de realisatie van enerzijds een economische en monetaire unie en anderzijds een Europese politieke unie. De Europese top van Maastricht van 9 en 10 december 1991 bereikte een akkoord over het ontwerpverdrag, dat de resultaten bundelt van deze twee intergouvernementele conferenties.

2. L'Union Economique et Monétaire (UEM)

La décision de Maastricht de créer une union économique et monétaire au sein de la Communauté a donc constitué une dernière étape du processus graduel d'intégration économique en Europe.

Une union économique se caractérise par la libre circulation des personnes, des services et des capitaux. La réalisation de cet objectif a été poursuivie par la mise en œuvre du programme relatif au marché intérieur. Ainsi que le souligne clairement le rapport Delors, un tel marché unique ne peut fonctionner correctement qu'à la condition qu'il y ait également un haut degré de compatibilité au niveau de la politique économique. Le marché unique doit donc être complété par une politique adéquate en matière de concurrence et par d'autres mesures propres à renforcer le fonctionnement du marché, ainsi que par une politique commune axée sur des mutations structurelles et le développement régional et sur une coordination de la politique macro-économique.

Les caractéristiques d'une union monétaire sont la convertibilité intégrale et irréversible des devises, la liberté absolue de circulation des capitaux et l'intégration du secteur et des marchés financiers ainsi que la fixité irrévocable des taux de change. Il est actuellement satisfait aux deux premières exigences, ou il y sera satisfait lors de l'achèvement du programme relatif au marché intérieur. En conséquence, le pas décisif vers une union monétaire consistera en la fixation définitive des parités en matière de change. Une union monétaire suppose la mise en œuvre d'une politique monétaire commune (politique en matière de masse monétaire et politique en matière de change à l'égard des pays tiers); une simple coordination ne suffit plus. Il s'impose de créer un nouveau cadre institutionnel.

L'union économique et l'union monétaire constituent deux volets indissociablement liés. Aussi le processus de mise en place de l'union économique et monétaire doit-il s'appuyer sur un équilibre entre la convergence et la coordination économiques et monétaires.

3. Points de vue des divers Etats membres

Sur la base des recommandations du rapport Delors, la Commission a rédigé un projet de traité qui a servi de base aux discussions intergouvernementales sur l'union économique et monétaire.

Un certain nombre d'Etats membres parmi lesquels on trouve entre autres le Royaume-Uni, la France, l'Espagne et l'Allemagne, ont déposé, dès le début de la conférence, leurs propres projets de traité. Cette démarche prouvait qu'au début des discussions, il n'y avait, en tout cas, pas de position unani-

2. De Economische en Monetaire Unie (EMU)

De beslissing van Maastricht om binnen de Gemeenschap een economische en monetaire unie op te richten, vormde dus een laatste stap in het geleidelijke proces van economische integratie in Europa.

Een economische unie wordt gekenmerkt door vrij verkeer van personen, goederen, diensten en kapitaal. Deze doelstelling werd nagestreefd door het interne markt-programma. Zoals in het rapport-Delors duidelijk wordt benadrukt, is een goede werking van dergelijke eenheidsmarkt slechts mogelijk indien er tevens een hoge graad van compatibiliteit in het economisch beleid is. De eenheidsmarkt moet dus aangevuld worden met een adequaat mededingingsbeleid en andere maatregelen die de marktwerking versterken, alsook met een gemeenschappelijk beleid gericht op de structurele veranderingen en regionale ontwikkeling en een coördinatie van het macro-economische beleid.

De kenmerken van een monetaire unie zijn de volledige en onomkeerbare valutaconvertibiliteit, volledig vrij kapitaalverkeer en de integratie van financiële sector en markten, en onherroepelijk vaste wisselkoersen. Aan de eerste twee vereisten is momenteel reeds voldaan of ze zullen voldaan zijn bij de voltooiing van het interne markt-programma. De beslissende stap naar een monetaire unie zal bijgevolg bestaan uit het definitief vastleggen van de wisselkoerspariteiten. Binnen een monetaire unie is het voeren van een gemeenschappelijk monetair beleid (geldhoeveelheidsbeleid en wisselkoersbeleid ten opzichte van derde landen) noodzakelijk; louter coördinatie zal niet langer volstaan. De oprichting van een nieuw institutioneel kader is hiertoe vereist.

De economische en de monetaire unie vormen twee luiken die onafscheidelijk met elkaar verbonden zijn. Daarom moet ook het proces naar de economische en monetaire unie steunen op een evenwicht tussen economische en monetaire convergentie en coördinatie.

3. Uitgangsposities van de diverse Lid-Stat

Op basis van de aanbevelingen van het rapport-Delors heeft de Commissie een ontwerp-verdragtekst opgesteld, die als basis diende van de intergouvernementele besprekingen over de economische en monetaire unie.

Een aantal Lid-Stat

me sur les grandes lignes de l'union économique et monétaire et certainement pas sur la manière la plus adéquate pour y arriver.

Les positions de ces Etats membres peuvent être résumées comme suit :

— Le Royaume-Uni était fortement opposé à l'approche politique et institutionnelle du rapport Delors. Bien que le Royaume-Uni adhéraît aux objectifs ultimes de l'union économique et monétaire, à savoir l'intégration économique et monétaire de la Communauté, il voulait atteindre ces objectifs par la coopération. Le Royaume-Uni s'opposait à l'introduction d'une monnaie unique et ne pouvait accepter que l'on impose une seule et même politique économique et monétaire aux Etats membres.

Comme alternative à la deuxième phase du plan Delors, le Royaume-Uni proposait de créer, à côté des douze monnaies actuelles de la Communauté, un ECU (European Currency Unit) parallèle, indépendant (qui ne serait plus une monnaie-panier) et fort (qui ne dévalue jamais par rapport à n'importe quelle monnaie du SME). La gestion de cette monnaie serait confiée au Fonds monétaire européen qui ne se verrait attribuer que des compétences monétaires limitées.

— L'Allemagne (suivie en cela par les Pays-Bas et consorts) voulait atteindre une convergence économique préalable (inflation, déficits budgétaires, ...) avant de réaliser l'union monétaire. En raison de ses expériences négatives passées en matière d'hyperinflation, l'Allemagne attache traditionnellement une grande importance à la stabilité des prix, et, partant, à l'indépendance de la banque centrale.

En raison de la force du mark allemand au sein du Système monétaire européen, la politique monétaire des pays participant au SME est actuellement largement déterminée par la Bundesbank. Dans une union économique et monétaire, l'Allemagne devrait dès lors, plus que tout autre Etat membre, renoncer à son autonomie en matière de politique monétaire. Tout cela explique que l'Allemagne n'a jamais été très pressée de réaliser l'union économique et monétaire.

Au cours du sommet européen de Rome d'octobre 1990, l'Allemagne s'est déclarée disposée à faire débiter la deuxième phase de l'union économique et monétaire le 1^{er} janvier 1994. Cette thèse ne faisait toutefois pas l'unanimité au sein du gouvernement allemand. Dans son projet de traité du 26 février 1991, l'Allemagne abandonna la date de 1994 en tant que date de début de la deuxième phase et proposa l'année 1996.

Le projet de traité de l'Allemagne prévoyait en outre des conditions extrêmes, telles que l'interdiction d'indexer les salaires, la privatisation d'entreprises publiques, l'autonomie des négociations salariales, alors que ce sont avant tout l'autonomie de la banque centrale européenne et la priorité des objectifs anti-inflationnistes qui constituent les préoccupations traditionnelles de l'Allemagne.

sche en monetaire unie en zeker niet over de meest geschikte weg om deze te bereiken.

De uitgangspunten van deze Lidstaten kunnen als volgt worden samengevat :

— Het Verenigd Koninkrijk was sterk gekant tegen de politieke en institutionele aanpak van het rapport-Delors. Alhoewel het Verenigd Koninkrijk akkoord ging met de uiteindelijke doelstellingen van de economische en monetaire unie, namelijk de economische en monetaire integratie van de Gemeenschap, wilde het deze doelstellingen bereiken door coöperatie. Het Verenigd Koninkrijk verzette zich tegen de invoering van een eenheidsmunt en kon niet aanvaarden dat aan de Lidstaten eenzelfde economische en monetaire politiek zou worden opgelegd.

Als alternatief voor de tweede fase van het plan-Delors opperde het Verenigd Koninkrijk het idee om naast de twaalf huidige munten van de Gemeenschap een parallelle, onafhankelijke (niet langer een korfmunt) en harde (nooit devalueren tegenover gelijk welke EMS-valuta) ECU (European Currency Unit) in het leven te roepen. Het beheer van deze valuta zou toegewezen worden aan een Europees Monetair Fonds, dat slechts in beperkte mate monetaire bevoegdheden zou krijgen.

— Duitsland (hierin gevolgd door Nederland c.s.) wou een voorafgaande economische convergentie (inflatie, begrotingsdeficits, ...) bereiken alvorens over te gaan tot een monetaire unie. Wegens de negatieve ervaringen met hyperinflatie in het verleden hecht Duitsland traditioneel een bijzonder groot belang aan de prijsstabiliteit, en dus ook aan de onafhankelijkheid van de centrale bank.

Wegens de sterkte van de Duitse Mark binnen het Europees Monetair Stelsel wordt de monetaire politiek van de EMS-landen momenteel grotendeels bepaald door de Bundesbank. Binnen een economische en monetaire unie zou Duitsland dan ook meer dan de andere Lidstaten afstand moeten doen van haar autonomie op het vlak van monetair beleid. Dit alles maakt tevens dat Duitsland nooit erg gehaast was om de economische en monetaire unie te realiseren.

Tijdens de Europese top van oktober 1990 te Rome verklaarde Duitsland er zich mee akkoord om de tweede fase van de economische en monetaire unie te laten aanvangen op 1 januari 1994. Maar binnen de Duitse regering bestond hierover duidelijk onenigheid. In haar ontwerpverdrag van 26 februari 1991 distantieerde Duitsland zich van de datum van 1994 als startdatum van de tweede fase, en stelde 1996 voorop.

Bovendien werden in het Duitse ontwerpverdrag extreme eisen gesteld, zoals onder meer het verbod van loonindexering, de privatisering van staatsbedrijven, autonomie van loononderhandelingen, terwijl vooral de autonomie van de Europese centrale bank en de prioriteit van anti-inflatie doelstellingen de traditionele Duitse bekommernissen zijn.

— La France (suivie en cela par l'Italie, etc.) aurait préféré une simultanéité entre l'union monétaire et la convergence : l'union monétaire allait servir de « machine à convergence économique », permettant de contrôler plus facilement l'inflation et les déficits budgétaires. Les propositions françaises placent l'accent sur l'union économique — afin de contrer la prépondérance des considérations purement monétaires — et soutiennent une politique économique volontariste.

La France s'est certes déclarée d'accord sur le principe de l'indépendance de la banque centrale européenne, mais entend préserver la possibilité d'une concertation avec Ecofin (le Conseil des ministres des Affaires économiques et des Finances). La France était en tout état de cause partisane de la réalisation à bref délai de l'union économique et monétaire, du fait notamment que son pouvoir de mener une politique monétaire autonome — dans le cadre du système monétaire européen dominé par le mark allemand — est considérablement limité.

— L'Espagne a elle aussi élaboré un projet de traité distinct. La proposition espagnole a repris la proposition britannique de l'« Ecu - monnaie forte » afin de faciliter le passage à la troisième phase. L'Espagne a également insisté fortement avec les autres Etats membres du sud de l'Europe et l'Irlande pour que la cohésion économique et sociale de la Communauté soit renforcée.

— La délégation belge, de son côté, a accepté dès le départ les grands axes du rapport Delors. Il importait que l'union économique et monétaire ainsi que la banque centrale européenne soient rapidement mises en place. Au cours des négociations, la délégation belge a formulé un certain nombre de propositions de compromis, notamment en ce qui concerne la création de l'Institut monétaire européen au cours de la seconde phase et en ce qui concerne la procédure à suivre pour passer à la troisième phase.

Sur le plan institutionnel, la délégation belge a toujours insisté pour que, tant au sein de l'UEM que de l'Union Politique Européenne (UPE), le Parlement européen se voie confier un rôle plus important dans le cadre de diverses procédures (décisionnelles) et que la Commission conserve l'entière responsabilité de ses compétences. En ce qui concerne les procédures décisionnelles, la délégation a préconisé l'application la plus large possible de la majorité qualifiée.

En ce qui concerne l'extension des compétences, la délégation belge a déposé, en janvier 1991, à l'occasion des conférences intergouvernementales, des propositions séparées relatives à la politique industrielle, la politique énergétique et la politique sociale (au sein de l'UPE) ainsi qu'en matière de fiscalité (au sein de l'UEM).

4. Avantages de l'union économique et monétaire

Il est évident que le processus d'intégration économique européenne a un effet très positif sur les per-

— Frankrijk (hierin gevolgd door Italië, c.s.) zag veeleer een gelijktijdigheid tussen monetaire unie en convergentie : de monetaire unie zou fungeren als een « machine à convergence économique », waardoor inflatie en begrotingsdeficits gemakkelijker in de hand zouden kunnen worden gehouden. De Franse voorstellen benadrukken de economische unie — om de dominantie van zuiver monetaire overwegingen tegen te gaan — en steunen een voluntaristische economische politiek.

Frankrijk verklaarde zich wel akkoord met het principe van onafhankelijkheid van de Europese centrale bank, maar wil duidelijkheid over de positie van Ecofin (de Raad van Ministers van Economische Zaken en Financiën) ten opzichte van de Centrale Bank. Frankrijk was alleszins voorstander van een snelle realisatie van de economische en monetaire unie, onder meer omdat de mogelijkheid die het bezit om een autonoom monetair beleid te voeren — binnen het door de Duitse mark gedomineerde Europees Monetair Stelsel — in hoge mate beperkt is.

— Ook door Spanje werd een afzonderlijk ontwerpverdrag opgesteld. Het Spaanse voorstel nam het Britse « harde ECU »-voorstel over als middel om de transitie naar de derde fase te vergemakkelijken. Tevens drong Spanje samen met de andere Zuidoepese Lidstaten en Ierland sterk aan op het versterken van de economische en sociale samenhang van de Gemeenschap.

— De Belgische delegatie van haar kant verklaarde zich vanaf het begin akkoord met de hoofdlijnen van het rapport-Delors. Belangrijk was dat de economische en monetaire unie en de Europese centrale bank er zeker en snel komen. Tijdens de besprekingen heeft de Belgische delegatie een aantal compromisvoorstellen geformuleerd, onder meer aangaande de oprichting van het Europees Monetair Instituut tijdens de tweede fase en aangaande de procedure om over te gaan naar de derde fase.

Op institutioneel vlak heeft de Belgische delegatie er steeds op aangedrongen om zowel binnen de EMU als de Europese Politieke Unie (EPU) het Europees Parlement een meer uitgesproken rol bij diverse procedures en beslissingen toe te delen en om de bevoegdheden van de Commissie niet uit te hollen. Wat de beslissingsprocedures betreft, heeft de Belgische delegatie gepleit voor een zo ruim mogelijke toepassing van de gekwalificeerde meerderheid.

Inzake de uitbreiding van de bevoegdheden, heeft de Belgische delegatie in januari 1991 bij de intergouvernementele conferenties afzonderlijke voorstellen ingediend in verband met industriebeleid, energiebeleid en sociaal beleid (bij EPU) en inzake fiscaliteit (bij EMU).

4. Voordelen verbonden aan de economische en monetaire unie

Het is duidelijk dat het Europees economisch integratieproces een sterk positief effect heeft op de ma-

formances macro-économiques des Etats membres de la Communauté, et ce, en termes de stabilité des prix, d'équilibre de la croissance, de convergence des niveaux de vie, de progression du taux de l'emploi et d'équilibre extérieur.

Avantages du marché unique

La Commission européenne a chargé, en 1988, un groupe d'étude dirigé par M. Cecchini d'évaluer les avantages qui pourraient résulter de la réalisation du marché unique. Le Bureau du plan a effectué un travail similaire pour la Belgique en octobre 1988, sur la base du rapport Cecchini. Les résultats de cette étude, qui expriment l'effet non cumulé de 1993 à 1999, peuvent être synthétisés comme suit :

Croissance du produit national brut (PNB)	+ 4,5 %.
Inflation	- 5,0 %.
Solde budgétaire (en % du PNB)	+ 3,0 %.
Solde extérieur (en % du PNB)	+ 2,5 %.
Emploi	+ 2,0 %.

Le Bureau du plan n'a plus réalisé d'étude similaire depuis lors. Bien que les résultats d'une nouvelle étude présenteraient sans aucun doute des différences — les hypothèses macro-économiques de base n'étant plus les mêmes — les chiffres ci-dessus donnent néanmoins une idée claire quant à l'ordre de grandeur de l'incidence positive de l'Europe '92 en ce qui concerne la Belgique.

Avantages de l'intégration monétaire

L'instauration de la monnaie unique et la pratique d'une politique monétaire commune auront des effets positifs sur l'union économique et monétaire, en plus du marché unique.

L'instauration d'une monnaie unique accroîtra les avantages du marché intérieur.

— L'instauration d'une monnaie unique permettra de réaliser d'énormes économies grâce à la suppression des frais de transaction dans le cadre des échanges intra-européens. Dans une étude de décembre 1990, la Commission européenne a évalué ces économies à 1 % du PNB pour les économies ouvertes et de petite taille. En ce qui concerne la Belgique, la réduction des frais de transaction serait de l'ordre de 65 à 70 milliards de francs.

— Il est plus difficile de chiffrer l'avantage qui découlera de l'élimination des fluctuations de change entre les monnaies européennes. La disparition de ce facteur d'incertitude entraînera une diminution des taux d'intérêt et contribuera également à renforcer la stabilité de la politique économique. Cette stabilité générera, à plus long terme, des effets de croissance substantiels.

cro-economische prestaties van de Lidstaten van de Gemeenschap, en dit in termen van prijsstabiliteit, evenwichtige groei, het convergeren van de levensstandaard, een hogere tewerkstellingsgraad en extern evenwicht.

Voordelen verbonden aan de eenheidsmarkt

In 1988 heeft de EG-Commissie aan een studie-groep onder leiding van de heer Cecchini de opdracht gegeven om de voordelen te ramen die het realiseren van de eenheidsmarkt zou opleveren. Op basis van het Cecchini-rapport heeft het Planbureau in oktober 1988 een gelijkaardige oefening gemaakt voor België. De resultaten van deze studie, die het niet gecumuleerd effect van 1993 tot 1999 weergeven, kunnen als volgt gesynthetiseerd worden :

(Bruto Nationaal Produkt)

BNP-groei	+ 4,5 %.
Inflatie	- 5,0 %.
Begrotingssaldo (in % BNP)	+ 3,0 %.
Extern saldo (in % BNP)	+ 2,5 %.
Tewerkstelling	+ 2,0 %.

Sindsdien heeft het Planbureau geen gelijkaardige studie meer uitgevoerd. Hoewel de resultaten van een nieuwe studie ongetwijfeld verschillen zouden vertonen, gezien de gewijzigde macro-economische hypothesen die als uitgangspunt gebruikt werden, geven bovenstaande cijfers wel een duidelijk idee van de grootte-orde van de positieve impact van « Europa '92 » voor België.

Voordelen verbonden aan de monetaire integratie

Via de invoering van de eenheidsmunt en het voeren van een gemeenschappelijk monetair beleid zullen van de economische en monetaire unie — bijkomend aan de eenheidsmarkt — positieve effecten uitgaan.

In de eerste plaats zal de invoering van een eenheidsmunt de voordelen van de interne markt vergroten :

— De invoering van een eenheidsmunt zal een geweldige besparing met zich brengen door het verdwijnen van de transactiekosten bij de intra-Europese handel. In een studie van de Europese Commissie, die werd uitgevoerd in december 1990, werd deze besparing geraamd op 1 % van het BNP voor kleine en open economieën. Voor België komt dit neer op een vermindering van de transactiekosten met 65 tot 70 miljard frank.

— Een minder gemakkelijk in cijfers uit te drukken voordeel is een gevolg van de volledige eliminatie van de wisselkoersvariabiliteit tussen de Europese munten. Het wegvallen van deze onzekerheid zal een daling van de interestvoet tot gevolg hebben en zal tevens bijdragen tot een verhoogde stabiliteit van het economische beleid. Op langere termijn zullen van deze stabiliteit substantiële groei-effecten uitgaan.

— La monnaie unique permettra aussi d'obtenir une plus grande transparence des coûts et des prix, et partant, une plus grande homogénéité des prix des biens et des services sur l'ensemble du territoire.

— La monnaie unique permettra en outre de réaliser une diminution des coûts par suite de la simplification de la comptabilité des entreprises qui tiennent une comptabilité ou effectuent des transactions dans différentes monnaies européennes. Ces coûts sont estimés à près d'un pour cent du total des frais administratifs en ce qui concerne les entreprises qui opèrent dans l'ensemble de la Communauté.

Dans l'union économique et monétaire, la politique monétaire sera déterminée à l'avenir par la Banque centrale européenne et non plus par les autorités nationales. Ce glissement ne sera certainement pas préjudiciable à la Belgique. La liaison du franc belge au mark allemand — dans les limites des marges étroites du SME, le franc belge suit la monnaie la plus forte du SME — a pour effet d'obliger de fait la Banque nationale de Belgique à suivre la politique monétaire de la Bundesbank allemande. En raison de la position dominante du mark allemand au sein du système monétaire européen, la politique monétaire de la Bundesbank est d'ailleurs également déterminante pour la politique monétaire des autres Etats membres. Le grand inconvénient est que la Bundesbank ne tient compte, lors de l'élaboration de sa politique monétaire, que de facteurs internes à l'Allemagne. C'est ainsi que l'Allemagne a maintenu les taux d'intérêts à un niveau très élevé après la réunification allemande, pour tenter de stabiliser l'économie en surchauffe et de réduire l'inflation. Cette politique a eu pour conséquence directe que les taux d'intérêts atteignent également un niveau très élevé en Belgique et dans les autres pays du Système monétaire européen, bien qu'il n'y eût dans ces pays aucun élément justifiant des taux d'intérêts aussi élevés. Au contraire, une diminution des taux d'intérêts constituerait pour ces pays une sérieuse impulsion à la croissance et réduirait sensiblement les charges d'intérêts afférentes à la dette publique de la Belgique. A l'instar de la Bundesbank, la Banque centrale européenne a pour principale mission de défendre la valeur de l'Ecu et mènera à cet effet une politique anti-inflationniste. Il est toutefois évident à cet égard qu'elle tiendra compte de la situation et des exigences économiques de l'ensemble de la Communauté.

L'utilisation de l'Ecu comme monnaie unique au sein de la Communauté européenne renforcera également la position de la Communauté par rapport aux pays tiers et influencera grandement les rapports monétaires sur le plan mondial. L'utilisation de l'Ecu comme monnaie de réserve internationale aux côtés du dollar et du yen présente un certain nombre d'avantages supplémentaires pour l'économie de la Communauté, tels que la réduction des frais de transaction commerciale avec des pays tiers.

— Eén enkele munteenheid zal ook leiden tot een grotere doorzichtigheid van kosten en prijzen, en bijgevolg tot een grotere homogeniteit van de prijzen van goederen en diensten over het gehele grondgebied.

— De eenheidsmunt zal tevens leiden tot een daling van de kosten tengevolge van de vereenvoudiging van de boekingen in alle ondernemingen die een boekhouding voeren of transacties uitvoeren in verschillende munteenheden. Voor ondernemingen die in de hele Gemeenschap opereren worden deze kosten geraamd op bijna 1 % van hun totale administratiekosten.

In de economische en monetaire unie zal het monetair beleid in de toekomst bepaald worden door de Europese Centrale Bank en dus niet langer door nationale autoriteiten. Deze verschuiving hoeft voor België allerm minst nadelig te zijn. De koppeling van de Belgische frank aan de Duitse mark — binnen de nauwe EMS-marges volgt de Belgische frank de sterkste EMS-munt — heeft tot gevolg dat de Belgische Nationale Bank *de facto* gedwongen wordt de monetaire politiek van de Duitse Bundesbank te volgen. Wegens de dominante positie van de Duitse mark in het Europees Monetair Stelsel, is het monetair beleid van de Bundesbank trouwens ook bepalend voor het monetaire beleid van de andere Lidstaten. Het grote nadeel hierbij is dat de Bundesbank bij het uitstippelen van haar monetaire politiek enkel rekening houdt met interne Duitse factoren. Zo hield de Bundesbank na de Duitse hereniging — in een poging om de oververhitte Duitse economie te stabiliseren en de inflatie terug te dringen — de rente op een zeer hoog peil. Dit had als rechtstreeks gevolg dat ook in België en in de andere Lidstaten van het Europees Monetair Stelsel de rente een zeer hoog peil bereikte, alhoewel er in deze landen geen elementen aanwezig waren die dergelijke hoge rentevoeten konden verantwoorden. Integendeel, een rentedaling zou voor deze landen een serieuze groei-impuls betekenen en voor België tevens de rentelasten op de overheidsschuld gevoelig verminderen. De Europese Centrale Bank heeft — analoog aan de Bundesbanktraditie — als hoofdplicht het verdedigen van de waarde van de ECU en zal daartoe een anti-inflationaire politiek volgen. Maar het is hierbij wel duidelijk dat ze hierbij rekening zal houden met de economische situatie en vereisten van de ganse Gemeenschap.

Het gebruik van de ECU als eenheidsmunt binnen de Europese Gemeenschap zal ook de positie van de Gemeenschap ten opzichte van derde landen versterken en de monetaire verhoudingen op wereldvlak grondig beïnvloeden. Het gebruik van de ECU als internationale reservevaluta naast dollar en yen heeft een aantal bijkomende voordelen voor de economie van de Gemeenschap, zoals onder meer de vermindering van de transactiekosten in de handel met derde landen.

Enfin, l'Ecu en tant que monnaie unique constituera pour la population un symbole tangible de l'intégration économique européenne et aura, à ce titre, une valeur psychologique très importante.

Le Comité d'avis insiste auprès du Gouvernement pour que celui-ci charge dès que possible le Bureau du Plan de faire une estimation des avantages liés à la réalisation de l'Union économique et monétaire.

5. L'Accord de Maastricht

Le Conseil européen, composé des chefs d'Etat et de gouvernement, est parvenu à un accord sur le projet de traité sur l'Union européenne les 9 et 10 décembre 1991. Cet accord rassemble les résultats des conférences intergouvernementales sur l'union politique et l'union économique et monétaire.

La Communauté tentera de réaliser ses objectifs par la création d'une union économique et monétaire, conjointement au marché unique. A l'article 2 du Traité, ces objectifs sont définis comme étant de promouvoir un développement harmonieux et équilibré des activités économiques dans l'ensemble de la Communauté, une croissance durable et non inflationniste respectant l'environnement, un haut degré de convergence des performances économiques, un niveau d'emploi et de protection sociale élevé, le relèvement du niveau et de la qualité de vie, la cohésion économique et sociale et la solidarité entre les Etats membres.

La création du marché unique constituait déjà une étape dans la réalisation de l'union économique. L'Accord de Maastricht sur l'union économique représente le complément nécessaire de ce marché unique en ce qu'il permet de coordonner plus étroitement la politique économique des Etats membres. Le but est de parvenir à une convergence économique dans le chef des Etats membres, l'accent étant mis fortement sur la discipline budgétaire.

L'union monétaire sera réalisée par la fixation définitive des taux de change, qui conduira à l'introduction d'une monnaie unique, l'Ecu, et la définition d'une politique monétaire unique et d'une politique unique en matière de taux de change.

Comme le proposait le rapport Delors, l'Accord de Maastricht a scindé le processus d'union économique et monétaire en trois phases :

Première phase

La première phase de l'union économique et monétaire, qui met essentiellement l'accent sur l'aspect économique, a débuté dès le 1^{er} juillet 1990. Au cours de cette phase, les Etats membres doivent parvenir à

Ten slotte zal de ECU als eenheidsmunt voor de bevolking van de Gemeenschap een tastbaar symbool zijn van de economische integratie in Europa en op deze manier een zeer belangrijke psychologische waarde hebben.

Het Adviescomité dringt er bij de Regering op aan dat ze zo snel mogelijk opdracht zou geven aan het Planbureau om een raming te maken van de voordelen verbonden aan de totstandkoming van de Economische en Monetaire Unie.

5. Het akkoord van Maastricht

De Europese Raad, die is samengesteld uit de staatshoofden en regeringsleiders, bereikte op 9 en 10 december 1991 een akkoord over het ontwerpverdrag met betrekking tot de Europese Unie. Dit akkoord bundelt de resultaten van de intergouvernementele conferenties over de politieke unie en de economische en monetaire unie.

Door de creatie van een economische en monetaire unie, samen met de eenheidsmarkt, zal de Gemeenschap haar doelstellingen trachten te verwezenlijken. In artikel 2 van het Verdrag werden deze doelstellingen omschreven als het bevorderen van een harmonische en evenwichtige ontwikkeling van de economische activiteit binnen de gehele Gemeenschap, een duurzame en niet-inflatoire groei met inachtneming van het milieu, een hoge graad van convergentie van de economische prestaties, een hoog niveau van werkgelegenheid en sociale bescherming, een verbetering van de levensstandaard en van de kwaliteit van het bestaan, de economische en sociale samenhang en de solidariteit tussen de Lidstaten.

Met de creatie van de eenheidsmarkt werd reeds een belangrijke stap gezet naar de verwezenlijking van de economische unie. Het akkoord van Maastricht over de economische unie vormt de noodzakelijke aanvulling van deze eenheidsmarkt door te komen tot een nauwe coördinatie van het economisch beleid van de Lidstaten. Het doel hiervan is te komen tot een economische convergentie bij de Lidstaten, waarbij een sterke nadruk wordt gelegd op de budgettaire discipline.

De monetaire unie zal verwezenlijkt worden door de onherroepelijke vaststelling van de wisselkoersen, die zal leiden tot de invoering van één munt, de ECU, en het bepalen van één monetair en wisselkoersbeleid.

Zoals werd voorgesteld in het rapport-Delors, werd in het Maastricht-akkoord het proces naar de economische en monetaire unie in drie fasen onderverdeeld :

Eerste fase

De eerste fase van de economische en monetaire unie, waarin vooral het economische wordt benadrukt, ging reeds van start op 1 juli 1990. Tijdens deze eerste fase moeten de Lidstaten komen tot een

une convergence économique plus étroite en coordonnant leur politique économique et monétaire dans le cadre institutionnel existant.

Dans son essence, le Traité ne renvoie pas à la politique économique de la Communauté, mais à la manière dont les politiques économiques nationales sont menées. Le conseil Ecofin élabore, sur recommandation de la Commission, à la majorité qualifiée, un projet définissant les directives globales de la politique économique des Etats membres et de la Communauté. Les constatations du conseil Ecofin sont soumises au Conseil européen, qui adopte les recommandations à la majorité qualifiée. Le conseil Ecofin porte également ses recommandations à la connaissance du Parlement européen.

Pour promouvoir la convergence économique, les Etats membres doivent adopter des programmes et les déposer auprès de la Commission, et un contrôle multilatéral sera exercé. L'une des missions principales du nouveau gouvernement consistera dès lors à préparer un tel programme de convergence.

Au cas où la politique économique d'un Etat membre ne correspondrait pas aux directives générales, ou si cette politique risque de menacer le bon fonctionnement de l'union monétaire, le conseil Ecofin peut, sur recommandation de la Commission et à la majorité qualifiée, adresser à cet Etat membre les recommandations utiles. La seule sanction qui soit prévue est la publication de ces recommandations. Là aussi, le conseil Ecofin doit décider à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission. Le Parlement européen est également associé aux diverses procédures du contrôle multilatéral.

Toutes les monnaies doivent également entrer dans le mécanisme de change du Système monétaire européen, et pour le 1^{er} janvier 1994, les limitations qui frapperaient encore la circulation des capitaux entre Etats membres d'une part et entre Etats membres et non-membres d'autre part, devront avoir été abrogées.

Deuxième phase

La deuxième phase — la phase dite de transition — débutera automatiquement le 1^{er} janvier 1994. Au cours de cette phase, l'Union économique sera achevée et un grand pas sera fait en ce qui concerne la préparation de l'Union monétaire.

Au début de la deuxième phase, il sera créé un Institut monétaire européen (IME), qui remplacera l'actuel Comité des présidents des banques centrales et le Fonds européen de coopération monétaire. L'Institut monétaire européen sera dirigé par un conseil qui sera composé des présidents des banques centrales des Etats membres et d'un président qui sera choisi parmi des personnes dont la réputation et l'expérience professionnelle sur les plans monétaire et bancaire sont reconnues.

nauwere economische convergentie door coördinatie van het economisch en monetair beleid binnen het bestaande institutioneel kader.

In essentie verwijst het Verdrag niet naar het economisch beleid van de Gemeenschap maar naar de manier waarop het nationaal economisch beleid wordt gevoerd. De Ecofin-raad stelt, op aanbeveling van de Commissie, met gekwalificeerde meerderheid van stemmen, een ontwerp op waarin de globale richtsnoeren voor het economisch beleid van de Lidstaten en van de Gemeenschap worden bepaald. De bevindingen van de Ecofin-raad worden voorgelegd aan de Europese Raad, die de aanbeveling met gekwalificeerde meerderheid aanneemt. De Ecofin-raad stelt ook het Europees Parlement van zijn aanbeveling in kennis.

Om de economische convergentie te bevorderen, moeten de Lidstaten de programma's goedkeuren en bij de Commissie indienen en zal er multilateraal toezicht worden uitgeoefend. Eén van de hoofdplichten van de nieuwe regering zal er dan ook in bestaan om dergelijk convergentieprogramma voor te bereiden.

Wanneer het economisch beleid van een Lidstaat niet overeenkomt met de globale richtsnoeren of indien dit beleid de goede werking van de monetaire unie in gevaar dreigt te brengen, kan de Ecofin-raad op aanbeveling van de Commissie met gekwalificeerde meerderheid de nodige aanbevelingen tot die Lidstaat richten. De enige sanctie die is voorzien is de openbaarmaking van de aanbeveling. Ook hiertoe moet de Ecofin-raad bij gekwalificeerde meerderheid op voorstel van de Commissie beslissen. Bij de diverse procedures van het multilateraal toezicht wordt ook het Europees Parlement betrokken.

Ook dienen alle munten toe te treden tot het wisselkoersmechanisme van het Europees Monetair Stelsel en op 1 januari 1994 moeten de nog resterende beperkingen op het kapitaalverkeer tussen Lidstaten enerzijds en tussen Lidstaten en niet-Lidstaten anderzijds opgeheven zijn.

Tweede fase

De tweede fase — de zogenaamde transitiefase — start automatisch op 1 januari 1994. In deze fase wordt de economische unie voltooid en wordt een grote stap gezet in de voorbereiding van de monetaire unie.

Bij de aanvang van de tweede fase wordt het Europees Monetair Instituut (EMI) opgericht, dat het huidige Comité van Voorzitters van de centrale banken en het Europees Fonds voor Monetaire Samenwerking zal vervangen. Het Europees Monetair Instituut zal worden bestuurd door een Raad die zal bestaan uit de Voorzitters van de centrale banken van de Lidstaten en een President die zal worden gekozen uit personen met een erkende reputatie en beroepservaring op monetair of bancaire gebied.

Les principales missions de l'Institut monétaire européen consisteront à promouvoir la coordination de la politique monétaire des Etats membres afin d'assurer la stabilité des prix, à préparer les instruments et les procédures requis pour mener une politique monétaire au cours de la troisième phase et à veiller au développement de l'ECU.

L'Institut monétaire européen émettra également des avis et fera des recommandations sur l'orientation générale de la politique monétaire et la politique des taux de change de chaque Etat membre. Au cours de la deuxième phase, la responsabilité ultime de la politique monétaire incombera cependant intégralement aux autorités nationales.

Dès le début de la deuxième phase, la disposition qui exclut le financement monétaire des déficits publics entrera également en vigueur. Les adaptations qui étaient requises à cet effet ont déjà été apportées, en ce qui concerne la Belgique, au chapitre II de la loi du 2 janvier 1991 relative au marché des titres de la dette publique et aux instruments de la politique monétaire.

En outre, on engagera le processus qui doit déboucher sur l'indépendance des banques centrales au début de la troisième phase et les mesures visant à promouvoir la convergence économique seront renforcées.

Troisième phase

La date du début de la troisième phase — la phase de l'achèvement de l'Union monétaire — n'a pas encore été fixée.

La Commission et l'Institut monétaire européen feront rapport au Conseil Ecofin sur les progrès qui sont enregistrés par les Etats membres en ce qui concerne le respect de leurs obligations en vue de la réalisation de l'Union économique et monétaire. L'examen portera donc, d'une part, sur les exigences légales qui doivent être remplies, telles que l'indépendance des banques nationales et l'interdiction du financement monétaire des déficits budgétaires et, d'autre part, on examinera à la lumière des critères fixés si les Etats membres ont atteint un degré élevé de convergence économique durable.

Sur la base de ces rapports, le Conseil Ecofin jugera, à la majorité qualifiée et sur recommandation de la Commission, si une majorité d'Etats membres satisfont aux conditions fixées. Sur recommandation du Conseil Ecofin et après avis du Parlement européen, le Conseil européen constitué des Chefs d'Etat et de gouvernement décidera, par un vote à la majorité qualifiée, si (sur la base des recommandations du Conseil Ecofin) une majorité des Etats membres satisfont ou non aux conditions requises pour instaurer la monnaie unique et passer à la troisième phase. En cas d'appréciation favorable, le Conseil Ecofin fixera,

De belangrijkste opdrachten van het Europees Monetair Instituut zullen erin bestaan de coördinatie van het monetaire beleid van de Lidstaten te bevorderen teneinde de prijsstabiliteit te verzekeren, de instrumenten en de procedures voor te bereiden die vereist zijn voor het voeren van één monetair beleid in de derde fase en toe te zien op de ontwikkeling van de ECU.

Het Europees Monetair Instituut zal tevens adviezen uitbrengen en aanbevelingen doen over de algemene richting van het monetaire beleid en het wisselkoersbeleid van elke Lidstaat. Tijdens de tweede fase blijft de ultieme verantwoordelijkheid voor de monetaire politiek evenwel integraal bij de nationale autoriteiten berusten.

Vanaf de aanvang van de tweede fase zal tevens de bepaling die de monetaire financiering van overheidstekorten uitsluit, in werking treden. De aanpassingen die hiertoe noodzakelijk waren werden, wat België betreft reeds, doorgevoerd in hoofdstuk II van de wet « betreffende de markt van effecten van overheidsschuld en het monetair beleidsinstrumentarium » van 2 januari 1991.

Tevens zal dan het proces op gang worden gebracht dat tegen de aanvang van de derde fase tot de onafhankelijkheid van de centrale banken moet leiden en zullen de maatregelen ter bevordering van de economische convergentie worden versterkt.

Derde fase

De datum waarop de derde fase — de fase van de voltooiing van de monetaire unie — van start gaat, staat momenteel nog niet vast.

De Commissie en het Europees Monetair Instituut zullen aan de Ecofin-raad verslag uitbrengen over de vooruitgang die door de Lidstaten is geboekt bij de nakoming van hun verplichtingen met het oog op de totstandbrenging van de economische en monetaire unie. Het onderzoek zal dus enerzijds betrekking hebben op de wettelijke vereisten waaraan moet worden voldaan, zoals onder meer de onafhankelijkheid van de nationale banken en het verbod op monetaire financiering van begrotingstekorten, en anderzijds zal aan de hand van vooropgestelde criteria worden nagegaan of de Lidstaten een hoge mate van duurzame economische convergentie hebben bereikt.

Aan de hand van deze verslagen zal de Ecofin-raad met gekwalificeerde meerderheid en op aanbeveling van de Commissie bepalen of een meerderheid van de Lidstaten aan de vooropgestelde voorwaarden beantwoordt. Op aanbeveling van de Ecofin-raad, en na advies van het Europees Parlement, zal de Europese Raad samengesteld door de staatshoofden en regeringsleiders, met gekwalificeerde meerderheid stemmen of (op basis van de aanbevelingen van de Ecofin-raad) een meerderheid van de Lidstaten al dan niet aan de nodige voorwaarden voldoen om de eenheidsmunt in te voeren en over te gaan tot de derde fase.

à la majorité qualifiée des voix, la date d'entrée en vigueur de cette phase.

Il importe — et la Belgique devra, à l'avenir, être vigilante sur ce point — que l'évaluation finale s'opère avec une large marge d'appréciation politique. Il est en effet d'une importance primordiale tant pour l'Union économique et monétaire elle-même que pour l'intégration européenne que la plupart des Etats membres, et pas seulement ceux qui sont en mesure de constituer dès à présent une Union économique et monétaire, participent pleinement à cette Union dès le commencement de la troisième phase. Ce n'est que de cette manière que l'on pourra éviter une UEM « à deux vitesses ». Il n'en reste pas moins, évidemment, que ces Etats membres devront consentir d'importants efforts en matière de convergence.

Si, sur la base de cette procédure, la date du début de la troisième phase n'est pas fixée fin 1997, elle commencera automatiquement le 1^{er} janvier 1999 pour les Etats membres qui satisferont aux conditions fixées. On accordera une dérogation temporaire aux autres Etats membres. Le Royaume-Uni a obtenu pour sa part que le droit de décider de passer ou non à la troisième phase, soit réservé à son gouvernement et à son parlement. Le Danemark, quant à lui, a négocié la possibilité d'organiser un référendum sur sa participation à la troisième phase.

Le jour du début de la troisième phase, les parités des taux de change seront fixées pour les monnaies des pays qui ne bénéficient ni d'une dérogation ni d'une mesure d'exception. Ces taux de conversion seront fixés par le conseil ECOFIN, sur proposition de la Commission et après consultation de la Banque centrale européenne, à l'unanimité des voix des Etats membres concernés.

Quelques mois avant la date du début de la troisième phase, le Système européen des banques centrales (SEBC) sera créé. Ce SEBC se composera des banques centrales nationales et de la Banque centrale européenne (BCE). Cette BCE reprendra les tâches de l'Institut monétaire européen, qui sera liquidé.

L'objectif principal du SEBC est le maintien de la stabilité des prix. Le SEBC soutiendra également la politique économique générale de la Communauté — sans toutefois déroger à l'objectif primaire de la stabilité des prix — afin de contribuer à la réalisation des objectifs de cette dernière.

Les quatre missions essentielles du SEBC consisteront en :

- l'élaboration et l'exécution de la politique monétaire de la Communauté;
- l'exécution d'opérations sur le marché des devises;
- la gestion des réserves externes officielles des Etats membres;
- la bonne marche des opérations de paiement.

Bij een gunstig oordeel zal de Ecofin-raad met gekwalificeerde meerderheid van stemmen de datum van inwerkingtreding van die fase vaststellen.

Het is belangrijk, en België moet hier in de toekomst waakzaam over zijn, dat bij de uiteindelijke evaluatie een ruime politieke beoordelingsmarge wordt gehanteerd. Het is immers zowel voor de economische en monetaire unie zelf als voor de Europese integratie van groot belang dat de meeste Lidstaten, en niet enkel de Lidstaten die momenteel reeds een economische en monetaire unie kunnen vormen, van bij de aanvang van de derde fase volledig aan de economische en monetaire unie participeren. Enkel op deze manier kan een « twee snelheden-EMU » vermeden worden. Dit neemt uiteraard niet weg dat deze Lidstaten aanzienlijke convergentie-inspanningen zullen moeten leveren.

Als eind 1997 op basis van deze procedure de datum voor het ingaan van de derde fase niet is vastgesteld, dan begint deze automatisch op 1 januari 1999 voor de Lidstaten die aan de gestelde voorwaarden voldoen. Aan de andere Lidstaten wordt op dat moment een tijdelijke afwijking toegestaan. Het Verenigd Koninkrijk van zijn kant heeft verkregen dat het beslissingsrecht om al dan niet naar de derde fase over te gaan, aan zijn regering en zijn parlement werd voorbehouden. Denemarken van zijn kant heeft de mogelijkheid bedongen om over zijn deelneming aan de derde fase een referendum te houden.

Vanaf de aanvangsdatum van de derde fase zullen de wisselkoerspariteiten van de valuta's van de landen die noch een afwijking, noch een uitzondering genieten worden vastgelegd. Deze omrekeningskoersen zullen door de Ecofin-raad, op voorstel van de Commissie en na raadpleging van de Europese Centrale Bank, met eenparigheid van stemmen van de betrokken Lidstaten worden vastgesteld.

Enkele maanden voor de begindatum van de derde fase zal het Europees Stelsel van Centrale Banken (ESCB) worden opgericht. Dit ESCB zal bestaan uit de nationale centrale banken en de Europese Centrale Bank (ECB). Deze ECB zal de taken van het Europees Monetair Instituut, dat in liquidatie gaat, overnemen.

Het hoofddoel van het ESCB is het handhaven van de prijsstabiliteit. Het ESCB zal ook het algemene economische beleid van de Gemeenschap ondersteunen — evenwel zonder afbreuk te doen aan de primaire doelstelling van prijsstabiliteit — teneinde bij te dragen tot de verwezenlijking van de doelstelling van deze laatste.

De vier essentiële hoofdtaken van het ESCB zullen bestaan uit :

- het bepalen en ten uitvoer leggen van het monetair beleid van de Gemeenschap;
- het verrichten van valutamarktoperaties;
- het beheren van de officiële externe reserves van de Lidstaten;
- het bevorderen van de goede werking van het betalingsverkeer.

Le SEBC contribuera également à l'élaboration de la politique des autorités compétentes en ce qui concerne le contrôle économique des institutions de crédit et la stabilité du système financier. La BCE pourra d'ailleurs se voir attribuer des tâches spécifiques en ce qui concerne le contrôle économique des institutions financières.

Le SEBC jouira d'une large autonomie institutionnelle et fonctionnelle pour l'exercice de ses compétences et la réalisation des missions que lui confie le Traité. La BCE et les banques centrales des Etats membres disposeront de tous les instruments nécessaires pour pouvoir mener une politique monétaire basée sur les mécanismes du marché. La BCE disposera également, dans les limites fixées par le Traité, d'une compétence réglementaire. Ses décisions seront obligatoires pour tous ceux à qui elles sont destinées, tandis que ses règlements seront directement applicables et obligatoires dans tous les Etats membres.

Il sera interdit à la BCE et aux banques centrales des Etats membres de fournir des avances sur compte courant ou d'autres facilités de crédit aux autorités ainsi que d'acheter directement des titres de créance. Cette interdiction s'appliquera aussi bien à l'égard des autorités locales régionales et nationales qu'européennes.

La troisième phase verra encore se renforcer la procédure de contrôle de l'évolution de la situation budgétaire et de l'ampleur de la dette publique dans les Etats membres. En cas de dépassement des critères prévus, qui restent d'application, cette procédure prévoit la possibilité d'enjoindre l'Etat membre concerné de remédier à la situation et, si les décisions prises ne sont pas respectées, de prendre des mesures. L'article 104 C, alinéa 11, prévoit que le Conseil Ecofin peut prendre les sanctions suivantes :

- exiger de l'Etat membre concerné qu'il publie des informations supplémentaires, à préciser par le Conseil, avant d'émettre des obligations et des titres;

- inviter la Banque européenne d'investissement à revoir sa politique de prêts à l'égard de l'Etat membre concerné;

- exiger que l'Etat membre concerné fasse, auprès de la Communauté, un dépôt ne portant pas intérêt, d'un montant approprié, jusqu'à ce que, de l'avis du Conseil, le déficit excessif ait été corrigé;

- imposer des amendes d'un montant approprié.

6. Le lien entre l'union monétaire et l'union politique

Les dispositions relatives à l'union politique tendent principalement à étendre le champ d'action de la communauté (élargissement des compétences pour la politique communautaire, mise en place d'une politique extérieure commune et d'une politique commune en matière de sécurité et organisation d'une collaboration intergouvernementale dans les

Het ESCB zal tevens bijdragen tot de beleidsvoering van de bevoegde autoriteiten ten aanzien van het bedrijfseconomisch toezicht op de kredietinstellingen en de stabiliteit van het financiële stelsel. Aan de ECB zullen met betrekking tot het bedrijfseconomisch toezicht op financiële instellingen trouwens specifieke taken kunnen worden toevertrouwd.

Bij de uitoefening van zijn bevoegdheden en het vervullen van de ingevolge het Verdrag opgedragen taken, zal het ESCB een ruime institutionele en functionele autonomie genieten. De ECB en de nationale centrale banken zullen over alle instrumenten beschikken om een monetair beleid te kunnen voeren dat gebaseerd is op de marktmechanismen. Binnen de in het Verdrag bepaalde grenzen, zal de ECB ook regelgevende bevoegdheid hebben. Haar beschikkingen zullen verbindend zijn voor diegenen tot wie zij zijn gericht, terwijl haar verordeningen in alle lidstaten direct toepasselijk en algemeen verbindend zullen zijn.

Het zal de ECB en de nationale centrale banken verboden zijn voorschotten in rekening-courant of andere kredietfaciliteiten aan de overheid te verstrekken, alsmede van deze laatste rechtstreeks schuldbewijzen te kopen. Dat verbod zal ten aanzien van zowel lokale, regionale, nationale als Europese overheden gelden.

Tijdens de derde fase zal de toezichtsprocedure over de ontwikkeling van de begrotingssituatie en de omvang van de overheidsschuld in de Lidstaten nog worden verscherpt. In geval van overschrijding van de vooropgestelde criteria, die van toepassing blijven, voorziet deze procedure in de mogelijkheid de betrokken Lidstaat aan te manen de toestand te verhelpen en, zo de genomen beslissingen niet worden nageleefd, maatregelen toe te passen. Artikel 104 C, lid 11, voorziet dat de Ecofin-raad volgende sancties kan toepassen :

- eisen dat de betrokken Lidstaat door de Ecofin-raad te bepalen aanvullende informatie openbaar maakt voordat hij obligaties en andere waardepapieren uitgeeft;

- de Europese Investeringsbank verzoeken haar beleid inzake kredietverstrekking ten aanzien van de betrokken Lidstaat opnieuw te herzien;

- eisen dat de betrokken Lidstaat bij de Gemeenschap een niet-rentedragend bedrag van een passende omvang deponeert, totdat het buitensporige tekort naar oordeel van de Ecofin-raad is gecorrigeerd;

- boeten van een passende omvang opleggen.

6. De band tussen de monetaire en politieke unie

De bepalingen in verband met de politieke unie hebben hoofdzakelijk betrekking op de uitbreiding van het actieterrein van de gemeenschap (ruimere bevoegdheden voor het communautair beleid, een gemeenschappelijk buitenlands beleid en veiligheidsbeleid, en het opstarten van een intergouvernementele samenwerking op het vlak van justitie en

domaines de la Justice et de l'Intérieur) et à démocratiser les mécanismes décisionnels au sein de la Communauté. En fait, l'UEM fait également partie du premier pilier de l'UPE, à savoir l'extension de la politique communautaire. Mais dès le début des négociations, il a été opté pour une scission parfois artificielle en un volet « UPE » et un volet « UEM ».

Il résulte de cette scission que, dans le cadre de l'UEM, seules sont traitées les matières qui concernent directement l'union monétaire (convergence prestations économiques, création IME, création SEBC, ...). Une série d'autres problèmes qui sont étroitement liés à l'union économique et monétaire ont été traités dans le cadre de l'union politique. Il s'agit, en l'occurrence, de l'harmonisation fiscale, de la politique sociale, d'une politique industrielle commune.

L'UEM impose une discipline budgétaire sévère aux Etats membres. Certains Etats membres, dont la Belgique, ont lié à cette exigence d'une discipline budgétaire celle d'une harmonisation fiscale et celle de la non-concurrence fiscale. La perspective d'une concurrence fiscale acharnée, pesant sur les recettes publiques, n'est guère réjouissante, surtout pour des pays qui doivent encore consentir un effort considérable pour faire correspondre leur déficit budgétaire à la norme européenne.

La concurrence fiscale peut en outre entraîner un affaiblissement de la pression fiscale sur la plupart des éléments mobiles du revenu. Il s'ensuit, à terme, un déplacement de la pression fiscale, qui n'est pas toujours compatible avec la justice sociale.

Telles sont les raisons pour lesquelles la Belgique a demandé que la majorité qualifiée en matière de discipline économique, monétaire et budgétaire soit liée à :

— L'instauration de la majorité qualifiée pour les décisions à prendre dans le domaine de l'harmonisation fiscale.

— La suppression de l'article 73 C du traité qui permet aux Etats membres d'établir une distinction entre résidents et non-résidents en matière fiscale.

La Belgique n'a cependant obtenu satisfaction sur aucun des deux points.

Dans le cadre de l'harmonisation fiscale les décisions continueront à être prises à l'unanimité. Aucune majorité n'a pu être trouvée, ni pour l'abrogation de l'article 73 C, ni pour une disposition permettant de lutter contre la fraude fiscale. On a cependant pu se mettre d'accord sur un amendement italien interdisant, à partir de 1993, tout accroissement de la discrimination entre résidents et non-résidents qui est autorisée en vertu de l'article 73 C. Cela équivaut par conséquent à un « stand-still ».

Tout comme pour la fiscalité, le risque d'une concurrence accrue dans le domaine de la sécurité sociale et du travail, n'est pas imaginaire. Dans une Europe unifiée, ces éléments pourraient se transformer en facteurs influençant fortement la compétitivité et l'attrait d'un pays sur les investisseurs. Il paraît en

Binnenlandse Zaken), en een democratisering van de beslissingsmechanismen binnen de gemeenschap. Eigenlijk valt ook de EMU onder de eerste pijler van de EPU, namelijk de uitbreiding van het communautair beleid. Maar van bij de start van de onderhandelingen werd gekozen voor een soms kunstmatige opdeling in EPU en EMU.

Deze opdeling leidde ertoe dat onder EMU enkel deze materies behandeld werden die direct de monetaire unie aanbelangen (convergentie economische prestaties, oprichting EMI, oprichting ESCB, ...). Een aantal andere problemen die sterk verbonden zijn met de economische en monetaire unie werden behandeld onder het luik politieke unie. Het gaat hier om de fiscale harmonisatie, het sociaal beleid, een gemeenschappelijk industrieel beleid.

De EMU legt aan de Lidstaten een strenge begrotingsdiscipline op. Door een aantal Lidstaten waaronder België werd aan deze eis tot begrotingsdiscipline de eis tot fiscale harmonisatie en het verhinderen van fiscale concurrentie gekoppeld. Zeker voor landen die nog een aanzienlijke inspanning moeten doen om hun begrotingstekort in overeenstemming te brengen met de Europese norm is het vooruitzicht van een sterke fiscale concurrentie, die op de overheidsontvangsten drukt, weinig aantrekkelijk.

Bovendien kan fiscale concurrentie leiden tot een verlaging van de fiscale druk op de meest mobiele inkomenselementen. Op termijn zorgt dit voor een verschuiving in de fiscale druk die niet altijd te rijmen valt met sociale rechtvaardigheid.

Om deze redenen was België vragende partij om de gekwalificeerde meerderheid inzake economische, monetaire en begrotingsdiscipline te koppelen aan :

— De besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid inzake fiscale harmonisatie.

— De opheffing van artikel 73 C van het verdrag dat Lidstaten toelaat om een onderscheid te maken tussen residenten en niet-residenten bij de fiscale behandeling.

Op geen enkel van de twee punten kon België echter genoegdoening krijgen.

De besluitvorming voor fiscale harmonisatie blijft behouden bij unanimiteit. Ook voor de schrapping van artikel 73 C werd geen meerderheid gevonden, net zomin als voor een bepaling om de belastingontduiking te bestrijden. Er werd wel overeenstemming bereikt over een Italiaans amendement waardoor de door artikel 73 C toegelaten discriminatie tussen residenten en niet-residenten vanaf eind 1993 niet meer mag toenemen. Dit komt dus in feite neer op een stand-still.

Net als voor de fiscaliteit is ook op het vlak van de sociale zekerheid en het ruimer sociaal- en arbeidsbeleid het gevaar voor een toenemende concurrentie niet denkbeeldig. In een eengemaakt Europa zouden deze elementen kunnen uitgroeien tot factoren die de concurrentiepositie en de aantrekkingskracht van

autre logique qu'une convergence économique et monétaire s'accompagne d'une convergence sociale. Le problème d'une politique sociale commune a également été examiné dans le cadre des discussions sur l'union politique.

Etant donné que le Royaume-Uni s'est nettement opposé, dès le début des négociations, à l'inclusion dans le traité de dispositions relatives à une convergence sociale, il a fallu chercher une autre solution. Les onze autres Etats membres ont décidé d'adopter un protocole obligatoire en matière sociale.

Les onze peuvent, dans un certain nombre de domaines, prendre des mesures à la majorité qualifiée (sécurité et santé des travailleurs, conditions de travail, information et concertation, ...). L'unanimité reste cependant requise pour un certain nombre d'autres points cruciaux (sécurité sociale, droits syndicaux, ...).

La conduite d'une politique sociale commune demeure hypothéquée pour l'avenir du fait de l'absence du Royaume-Uni et de la règle de l'unanimité qui reste applicable dans un certain nombre de domaines importants.

Le Traité ne renvoie pas explicitement à une politique économique commune. L'article 103 prévoit cependant une procédure selon laquelle les lignes directrices de la politique économique des Etats membres sont fixées par le Conseil européen sur la base d'un rapport du Conseil, lui-même basé sur une recommandation de la Commission. Ces directives se limitent en outre à la politique macro-économique globale. On peut évidemment se demander s'il ne conviendrait pas de compléter cette politique macro-économique par une politique industrielle et technologique commune. Les plus petits des Etats membres disposent assurément de peu de moyens d'encore mener une politique industrielle efficace. Les propositions de développement d'une politique industrielle commune se heurtent toutefois à la résistance des grands Etats membres, qui entendent protéger leur propre politique. Le rapport Delors présente la conduite d'une politique commune axée sur des changements structurels, sur le développement régional et la réduction des différences régionales et sociales comme l'un des quatre piliers de l'union économique. Les dispositions d'un nouvel article 130 relatives à la politique industrielle ne prévoient guère plus qu'une coordination de la politique des différents Etats membres. La mise sur pied d'actions en ce domaine demeure en outre soumise à la règle de l'unanimité.

7. Critères de convergence économique et discipline budgétaire

Afin de garantir la viabilité de l'Union économique et monétaire, une importance toute particulière est attachée, au cours des phases successives de cette Union, à la réalisation d'un degré suffisant de convergence économique. Seuls les Etats membres qui

een land voor investeerders sterk bepalen. Bovendien lijkt het logisch dat een economische en monetaire convergentie ook samen gaat met een sociale convergentie. Het probleem van een gemeenschappelijk sociaal beleid werd behandeld in het kader van de discussie over de politieke unie.

Daar het Verenigd Koninkrijk van bij het begin van de onderhandelingen sterk gekant was tegen het opnemen van bepalingen in verband met een sociale convergentie in het verdrag moest een andere uitweg gezocht worden. De elf andere Lidstaten besloten een juridisch bindend protocol af te sluiten inzake sociale aangelegenheden.

Op een aantal terreinen kunnen de elf maatregelen nemen bij gekwalificeerde meerderheid (veiligheid en gezondheid werknemers, arbeidsvoorwaarden, informatie en overleg, ...). Op een aantal andere cruciale punten (sociale zekerheid, vakbondsrechten, ...) blijft de unanimité vereist.

Het voeren van een gemeenschappelijk sociaal beleid blijft voor de toekomst gehypothekeerd door de afwezigheid van het Verenigd Koninkrijk en de unanimiteitsregel die nog voor een aantal belangrijke gebieden geldt.

Het verdrag verwijst niet expliciet naar een gemeenschappelijk economisch beleid. Artikel 103 tekent wel een procedure uit waarbij de klijntlijnen van het economisch beleid van de Lidstaten worden uitgezet door de Europese raad op grond van een verslag van de Raad gebaseerd op een aanbeveling van de commissie. Bovendien blijven deze richtsnoeren beperkt tot het globaal macro-economisch beleid. Uiteraard rijst de vraag of dit macro-economisch beleid niet moet aangevuld worden met een gemeenschappelijk industrieel en technologiebeleid. Zeker de kleinere Lidstaten beschikken over weinig mogelijkheden om nog een efficiënte industriële politiek te voeren. De voorstellen voor het uitbouwen van een gemeenschappelijke industriële politiek botsten echter op weerstand van de grotere Lidstaten, die hun eigen beleid willen afschermen. In het rapport Delors wordt het voeren van een gemeenschappelijk beleid dat gericht is op structurele veranderingen, regionale ontwikkeling en vermindering van de regionale en sociale verschillen genoemd als een van de vier pijlers van een economische unie. De bepalingen van het nieuw artikel 130 over het industrieel beleid gaan niet veel verder dan een coördinatie van het beleid van de verschillende Lidstaten. Bovendien blijft het voeren van acties op dit terrein gebonden aan de unanimiteitsregel.

7. Economische convergentiecriteria en budgettaire discipline

Om de leefbaarheid van de economische en monetaire unie te waarborgen, wordt in de opeenvolgende fasen van de economische en monetaire unie een bijzonder belang gehecht aan de realisatie van een voldoende mate van economische convergentie. En-

auront atteint un degré suffisant de convergence économique pourront participer à la troisième phase de l'Union économique et monétaire. Ce degré de convergence sera apprécié avant la fin de 1996 par le Conseil Ecofin, qui examinera, sur la base des rapports de la Commission et de l'Institut monétaire européen, dans quelle mesure les Etats membres satisfont aux critères de convergence qui sont prévus à l'article 109 J, § 1^{er}, du Traité et qui sont précisés dans le protocole. Il doit être satisfait aux critères suivants qui ont trait à la stabilité des prix, aux finances publiques, au taux de change et au niveau des taux d'intérêt :

— La réalisation d'un degré élevé de stabilité des prix. Cela signifie qu'un Etat membre a un degré de stabilité des prix durable et un taux d'inflation moyen, calculé au moyen de l'indice des prix à la consommation et observé au cours d'une période d'un an avant l'examen, qui ne dépasse pas de plus de 1,5 % celui des trois Etats membres, au plus, présentant les meilleurs résultats en matière de stabilité des prix.

— Le critère de situation des finances publiques signifie qu'un Etat membre ne fait pas l'objet, au moment de l'examen, d'une décision prise par le Conseil Ecofin en vertu de l'article 104 C, § 6, du Traité et constatant l'existence d'un déficit excessif dans l'Etat membre concerné.

Sur la base des deux critères suivants (prévus à l'article 104 C, § 2), on examine si la discipline budgétaire est respectée :

a) si le rapport entre le déficit public prévu ou effectif et le produit intérieur brut dépasse une valeur de référence, à moins que,

— ou bien le rapport n'ait diminué de manière substantielle et constante et atteint un niveau proche de la valeur de référence;

— ou bien le dépassement de la valeur de référence ne soit qu'exceptionnel et temporaire et que ledit rapport ne reste proche de la valeur de référence;

b) si le rapport entre la dette publique et le produit intérieur brut dépasse une valeur de référence, à moins que ce rapport ne diminue suffisamment et ne s'approche de la valeur de référence à un rythme satisfaisant.

Ces deux valeurs de référence, qui figurent dans le protocole sur la procédure applicable en cas de déficit excessif, sont :

— 3 % pour le rapport entre le déficit public prévu ou effectif et le produit intérieur brut aux prix du marché;

— 60 % pour le rapport entre la dette publique et le produit intérieur brut aux prix du marché.

— Le critère des taux de change signifie que l'Etat membre doit respecter les marges normales de fluctuation prévues par le mécanisme de change du Système monétaire européen pendant deux ans au moins, sans dévaluation de la monnaie par rapport à celle d'un autre Etat membre;

kel de Lidstaten die een voldoende mate van economische convergentie hebben bereikt, kunnen deelnemen aan de derde fase van de economische en monetair unie. De beoordeling hiervan zal voor het einde van 1996 gebeuren door de Ecofin-Raad, die op basis van verslagen van de Commissie en het Europees Monetair Instituut zal nagaan in welke mate de Lidstaten voldoen aan de convergentiecriteria die zijn voorzien in artikel 109 J, lid 1, van het Verdrag, en die nader gespecificeerd worden in een protocol. Aan volgende criteria, die betrekking hebben op de prijsstabiliteit, de overheidsfinanciën, de wisselkoers en het rentepeil, moet worden voldaan :

— Het bereiken van een hoge mate van prijsstabiliteit. Dit betekent dat een Lidstaat een houdbare prijsontwikkeling heeft en een gemiddeld inflatiepercentage dat, gemeten aan de hand van het indexcijfer van de consumptieprijzen over een periode van één jaar voor het onderzoek, niet meer dan 1,5 procentpunt hoger ligt dan dat van ten hoogste de drie Lidstaten die op het gebied van prijsstabiliteit het best presteren.

— Het criterium inzake de begrotingssituatie van de overheid houdt in dat ten aanzien van het tijdstip van het onderzoek geen besluit is van de Ecofin-raad krachtens artikel 104 C, lid 6, van het Verdrag is genomen, waarin wordt vastgesteld dat er in de betrokken Lidstaat een buitensporig tekort bestaat.

Op basis van volgende twee criteria (bepaald in artikel 104 C, lid 2) wordt nagegaan of de hand wordt gehouden aan de begrotingsdiscipline :

a) of de verhouding tussen het voorziene en het feitelijke begrotingstekort en het bruto binnenlands produkt een bepaalde referentiewaarde overschrijdt, tenzij,

— hetzij de verhouding in aanzienlijke mate en voortdurend is afgenomen en een niveau heeft bereikt dat de referentiewaarde benadert;

— hetzij de overschrijding van de referentiewaarde slechts van uitzonderlijke en tijdelijke aard is en de verhouding dicht bij de referentiewaarde blijft;

b) of de verhouding tussen de overheidsschuld en het bruto binnenlands produkt een bepaalde referentiewaarde overschrijdt, tenzij de verhouding in voldoende mate afneemt en de referentiewaarde in een bevredigend tempo benadert.

Deze twee referentiewaarden, die zijn opgenomen in het protocol betreffende de procedure bij buitensporige tekorten, zijn :

— 3 % voor de verhouding tussen het voorziene of feitelijke overheidstekort en het bruto binnenlands produkt tegen marktprijzen;

— 60 % voor de verhouding tussen de overheidsschuld en het bruto binnenlands produkt tegen marktprijzen.

— Het wisselkoerscriterium betekent dat de Lidstaat gedurende ten minste twee jaar de normale fluctuatiemarges van het wisselkoersmechanisme van het Europees Monetair Stelsel in acht moet nemen, zonder devaluatie ten opzichte van de munt van een andere Lidstaat;

— Le critère de convergence des taux d'intérêt, calculés sur la base d'obligations d'Etat à long terme ou de titres comparables, au cours d'une période d'un an précédant l'examen, signifie qu'un Etat membre a eu un taux d'intérêt nominal moyen à long terme qui n'excède pas de plus de 2 % celui des trois Etats membres au plus, présentant les meilleurs résultats en matière de stabilité des prix.

Les rapports de la Commission et de l'IME tiennent également compte du développement de l'ECU, des résultats de l'intégration des marchés, de la situation et de l'évolution des balances des paiements courants, et d'un examen de l'évolution des coûts salariaux unitaires et d'autres indices de prix.

Au cours des négociations sur l'UEM, c'est surtout la délégation allemande qui a insisté pour qu'on adopte ces critères d'accès stricts et en tout cas arbitraires du point de vue économique.

L'aperçu de l'évolution de ces critères de convergence dans les différents Etats membres figure en annexe. La Belgique satisfait actuellement à ces critères, exception faite du critère concernant les finances publiques.

Pour ramener au taux prévu de 3 % le déficit public, qui s'élevait en 1991 à 6,4 % du produit intérieur brut, il sera nécessaire de poursuivre l'assainissement des finances publiques.

Il faut, au sein d'une union économique et monétaire, éviter les déficits budgétaires excessifs. Au sein de l'union économique et monétaire, avec des cours de change fixes irrévocables et un marché des capitaux, les différences de taux d'intérêts qui existaient entre les marchés nationaux des capitaux disparaîtront en effet automatiquement. Les conséquences économiques négatives de ces déficits budgétaires excessifs, à savoir des hausses de taux d'intérêts qui freinent les investissements et les dépenses privées et affectent la croissance, ne se limiteront donc plus, dans une union économique et monétaire, à l'Etat membre seul, mais s'étendront à l'ensemble de la Communauté.

L'ampleur précise de l'effort d'assainissement qui sera nécessaire à cet effet ne peut être qu'approchée pour le moment et dépendra naturellement de l'évolution macro-économique. Le Conseil supérieur des Finances estime l'assainissement nécessaire à quelque 230 milliards de francs. Dans ses prévisions de février 1992, le Bureau du Plan a calculé qu'il fallait réaliser un assainissement de 107 milliards de francs pour ramener le déficit public à l'objectif fixé.

Ces écarts entre les deux estimations s'expliquent principalement par la prise en compte d'hypothèses différentes en ce qui concerne la croissance des dépenses primaires, d'une part, et l'évolution des taux d'intérêt, d'autre part. Pour la période 1992-1996, le scénario du Conseil supérieur des Finances est basé

— Het criterium inzake de convergentie van het niveau van rentevoeten betekent dat een Lidstaat, gemeten op basis van langlopende staatsobligaties of vergelijkbare waardepapieren over een periode van één jaar voor het onderzoek, een gemiddelde nominale lange termijnrente heeft gehad die niet meer dan 2 procentpunten hoger ligt dan die van ten hoogste de drie Lidstaten die op het gebied van prijsstabiliteit het best presteren.

In de verslagen van de Commissie en het Europees Monetair Instituut zal ook rekening gehouden worden met de ontwikkeling van de ECU, de resultaten van de integratie van de markten, de situatie en de ontwikkeling van de lopende rekeningen en de betalingsbalansen, en een onderzoek naar de ontwikkeling van de loonkosten per eenheid produkt en andere prijsindicatoren.

Tijdens de EMU-onderhandelingen werd vooral door de Duitse delegatie aangedrongen op deze strenge en vanuit economisch standpunt beschouwd alleszins arbitraire toegangscriteria.

Het overzicht van de ontwikkeling van deze convergentiecriteria in de diverse Lidstaten is opgenomen in bijlage. België voldoet momenteel aan deze criteria, met uitzondering van het criterium inzake de overheidsfinanciën.

Om het overheidstekort, dat in 1991 6,4 % van het bruto binnenlands produkt bedroeg terug te dringen tot het streefcijfer van 3 % is een verdere sanering van de openbare financiën noodzakelijk.

Binnen een economische en monetaire unie bestaat er een noodzaak om excessieve begrotingstekorten te vermijden. Binnen de economische en monetaire unie, met onherroepelijk vaste wisselkoersen en een kapitaalmarkt, zullen de renteversillen die tussen de nationale kapitaalmarkten bestonden immers automatisch verdwijnen. De negatieve economische gevolgen van dergelijke excessieve begrotingstekorten, met name rentestijgingen die de investeringen en de particuliere bestedingen afremmen en de groei aantasten — blijven in een economische en monetaire unie dus niet langer beperkt tot de Lidstaat zelf, maar worden gespreid over de ganse Gemeenschap.

De juiste omvang van de saneringsinspanning die hiertoe geleverd moet worden, kan momenteel slechts bij benadering worden geraamd en zal uiteraard afhankelijk zijn van de macro-economische ontwikkelingen. De Hoge Raad van Financiën raamt de noodzakelijke saneringsinspanning op ongeveer 230 miljard frank. Het Planbureau berekende in zijn vooruitzichten van februari 1992 dat voor 107 miljard frank maatregelen moeten worden genomen om het overheidstekort terug te dringen tot het vooropgestelde streefcijfer.

Deze verschillen tussen beide ramingen worden hoofdzakelijk verklaard door de verschillende uitgangshypothesen op het vlak van de groei van de primaire uitgaven enerzijds en de renteëvolutie anderzijds. Het scenario van de Hoge Raad van Financiën gaat voor de periode 1992-1996 uit van een groei

sur une croissance des dépenses publiques primaires, y compris celles de la sécurité sociale et des pouvoirs locaux, de 5,2 % (2 % en termes réels et 3,2 % compte tenu de l'inflation). Le Bureau du Plan évalue, quant à lui, la croissance des dépenses à 4,7 % (1,6 % en termes réels et 3,1 % compte tenu de l'inflation) pour la même période. Le scénario du Conseil supérieur des Finances est basé sur un niveau constant des taux d'intérêt. Dans cette hypothèse, le taux d'intérêt implicite afférent à la dette publique enregistre cependant une baisse annuelle de 0,1 % et se trouve ainsi ramené de 9,2 % en 1992 à 8,8 % en 1996. Le Bureau du Plan prévoit, en revanche, une diminution des taux d'intérêt, ce qui doit induire une réduction beaucoup plus importante du taux implicite afférent à la dette publique (taux réduit à 8,4 % en 1996). Pour ce qui est des recettes publiques, les hypothèses du Conseil supérieur des Finances et du Bureau du Plan sont pratiquement identiques : les deux organismes estiment l'élasticité moyenne des recettes à 0,95 % pour la période 1992-1996.

En soi, l'assainissement des finances publiques ne doit absolument pas constituer une donnée négative. Cet assainissement budgétaire devrait en effet permettre de réduire rapidement l'effet « boule de neige » — actuellement, environ un quart des recettes publiques sont consacrées au paiement des intérêts — et, à plus long terme, de recréer une marge de manœuvre budgétaire. Il est cependant essentiel que cet assainissement budgétaire s'opère dans le respect de la justice sociale et qu'il porte donc tant sur les dépenses que sur les recettes des pouvoirs publics.

8. La Belgique fédérale et le Protocole relatif aux déficits excessifs

Le protocole relatif à la procédure applicable en cas de déficit excessif, signé par la Belgique à Maastricht, dispose ce qui suit en son article 3 :

« En vue d'assurer l'efficacité de la procédure applicable en cas de déficit excessif, les gouvernements des Etats membres sont responsables, aux termes de la présente procédure, des déficits du gouvernement général ⁽¹⁾ tel qu'il est défini à l'article 2 premier tiret. Les Etats membres veillent à ce que les procédures nationales en matière budgétaire leur permettent de remplir les obligations qui leur incombent dans ce domaine en vertu du traité. »

Le Conseil supérieur des finances (section Besoins de financement des Pouvoirs Publics) a établi dans un rapport récent (CSF/92/1, Implications de l'objectif « Maastricht 1991 » pour les besoins de financement des pouvoirs publics) une répartition de l'effort d'assainissement à livrer annuellement par, d'une part, les autorités nationales (y compris la sécurité

van de primaire overheidsuitgaven, inclusief deze van de sociale zekerheid en de lokale besturen, van 5,2 % (2 % reëel en 3,2 % inflatie). Het Planbureau raamt de uitgavengroei voor dezelfde periode op 4,7 % (1,6 % reëel en 3,1 % inflatie). Het scenario van de Hoge Raad van Financiën is gebaseerd op een constante rente. De impliciete rente op de overheids-schuld loopt hierdoor wel jaarlijks met 0,1 % terug van 9,2 % in 1992 tot 8,8 % in 1996. Het Planbureau daarentegen verwacht wel een rentedaling, waardoor de impliciete rente op de overheidsschuld veel sterker zal afnemen (tot 8,4 % in 1996). Op het vlak van de overheidsontvangsten lopen de hypothesen van de Hoge Raad van Financiën en het Planbureau ongeveer gelijk : beiden ramen de gemiddelde ontvangstenelasticiteit over de periode 1992-1996 op 0,95 %.

Op zich hoeft deze sanering van de openbare financiën allerm minst negatief te zijn. Deze begrotingssanering zou immers snel de rentesnieuwbal terugdringen — momenteel wordt ongeveer een kwart van alle overheidsuitgaven besteed aan rentebetaling — en op langere termijn opnieuw budgettaire ademruimte scheppen. Het is wel belangrijk dat deze begrotingssanering op een sociaal rechtvaardige manier wordt verwezenlijkt en dat hierbij zowel naar de overheidsuitgaven als naar de overheidsinkomsten wordt gekeken.

8. Het federale België en het Protocol betreffende de buitensporige tekorten

Het door België in Maastricht onderschreven protocol betreffende de procedure bij buitensporige tekorten stelt in artikel 3 het volgende :

« Terwille van een doeltreffende werking van de procedure bij buitensporige tekorten, zijn de overheden van de Lidstaten krachtens deze procedure aansprakelijk voor de tekorten van de algemene overheid als bedoeld in artikel 2 van dit Protocol ⁽¹⁾. De Lidstaten zorgen ervoor dat zij via de nationale begrotingsprocedures hun verdragsverplichtingen op budgettair gebied kunnen nakomen... »

De Hoge Raad van Financiën (afdeling Financieringsbehoeften van de Overheid) heeft in een recent verslag (HRF/92/1, Implicaties van het objectief « Maastricht 1991 » voor de financieringsbehoeften van de Overheid) een verdeling gemaakt van de jaarlijks te leveren saneringsinspanning door enerzijds nationale overheid (met inbegrip van de Sociale Ze-

⁽¹⁾ La notion de « gouvernement général » est définie à l'article 2 comme comprenant les autorités nationales, les autorités régionales ou locales et les fonds de sécurité sociale.

⁽¹⁾ In artikel 2 wordt het begrip « algemene overheid » omschreven als omvattende de nationale overheid, de regionale of lokale overheid en de fondsen voor sociale zekerheid.

sociale) et, d'autre part, par les entités fédérées et les pouvoirs subordonnés. C'est ainsi que l'effort annuel, estimé par le Conseil supérieur à 46 milliards de francs, devrait être supporté à raison de 32 milliards de francs par les autorités nationales et de 14 milliards de francs par les entités fédérées et les pouvoirs subordonnés.

Le Protocole susvisé et le rapport du Conseil supérieur soulèvent la question de savoir s'il est ou non nécessaire de revoir les accords budgétaires entre pouvoir central et entités fédérées, prévus dans le cadre de la loi de financement, et s'il ne convient pas en outre de conclure des accords sur la ventilation des efforts d'assainissement.

Après avoir examiné les instruments prévus par la loi de financement, le professeur Verwilt (RUG) en arrive, aux conclusions suivantes :

« Si diverses dispositions de la loi de financement permettent donc au pouvoir national d'intervenir en cas de risque de dérapage des finances d'une entité fédérée, elles paraissent toutefois insuffisantes dans le cadre de la discussion concernant les assainissements dans la perspective de l'Europe 1996.

...

Il conviendrait donc de mettre au point un mécanisme de concertation permettant au gouvernement national et aux gouvernements régionaux et communautaires de conclure des accords concernant les efforts à fournir. Si l'on veut que ces accords soient plus que l'expression de bonnes intentions, il faut leur conférer une certaine force exécutoire. Il s'agit là d'une condition indispensable en l'absence de laquelle on peut craindre qu'une ou plusieurs parties agissent comme bon leur semble (hypothèse d'autant plus fondée qu'il s'agit de mener une politique dans une perspective pluriannuelle). Il serait donc souhaitable de renforcer le dispositif de la loi de financement si l'on entend régler cet aspect de manière formelle. Si l'on optait pour un règlement informel, celui-ci devrait être clair et incontournable ».

9. Le déficit démocratique et l'UEM

Lorsqu'elles ont tracé les contours de l'UEM, les parties contractantes se sont fixé pour principe, ainsi que nous l'avons expliqué par ailleurs, de séparer la politique monétaire de la politique économique. Ce principe n'a évidemment pas été sans conséquences en ce qui concerne la structure institutionnelle des institutions en charge de la politique économique et de la politique monétaire.

On peut dire globalement que les institutions qui sont appelées à jouer un rôle dans le domaine de la politique économique ont une structure intergouvernementale et que les institutions de l'Union monétaire présentent un caractère communautaire plus accentué, mais jouissent d'une grande indépendance.

Le Comité monétaire, qui doit continuer à exercer ses compétences jusqu'à la fin de la deuxième phase, se compose de 26 membres (les Etats membres et la

kerheid) en anderzijds deelgebieden en lagere overheden. Zo zou volgens de door de Hoge Raad becijferde jaarlijkse inspanning van 46 miljard frank voor 32 miljard frank gedragen moeten worden door de nationale overheid en 14 miljard frank door de deelgebieden en lagere overheden.

Het hoger vermelde Protocol en het verslag van de Hoge Raad roept de vraag op of het al dan niet nodig is om de in het kader van de financieringswet voorziene « begrotingsafspraken » tussen centrale overheid en deelgebieden te herzien en of er daarenboven geen afspraken dienen gemaakt over de ventilatie van de te leveren saneringsinspanningen.

Prof. Verwilt (RUG) komt na onderzoek van het in de Financieringswet aanwezige instrumentarium alvast tot volgende conclusie :

« Diverse bepalingen in de Financieringswet laten de nationale overheid dus toe om in te grijpen wanneer een ontsporing van de financiën van een deelgebied zich dreigt voor te doen, maar dit lijkt niet voldoende in het kader van de saneringsdiscussie voor Europa-1996.

...

Er is dus ten minste een overlegmechanisme nodig waarin de nationale regering en de gewest- en gemeenschapsregeringen tot afspraken komen betreffende de te leveren inspanningen. Opdat die afspraken meer dan goede intenties zouden zijn, moeten zij wellicht gekoppeld worden aan een zekere mate van afdwingbaarheid. Dit laatste is een noodzakelijke voorwaarde omdat in het andere geval de mogelijkheid tot free-ridergedrag van één of meer partijen niet denkbeeldig is (zeker omdat hier in het kader van een meerjarenbenadering gehandeld moet worden). Indien men dit element formeel wil regelen is het meer sluitend maken van de Financieringswet dus gewenst. Indien zou gekozen worden voor een informele regeling zal ze duidelijk én sluitend moeten zijn. »

9. Het democratisch deficit en EMU

Bij het uittekenen van de EMU zijn, zoals hoger reeds beschreven, de verdragsluitende partijen uitgegaan van het principe van de scheiding van het monetaire van het economische beleid. Deze scheiding bleef niet zonder gevolg op het vlak van de institutionele structuur van de instellingen werkzaam op het vlak van het economisch en het monetair beleid.

Globaal kan gesteld dat de instellingen werkzaam op het vlak van het economisch beleid een intergouvernementele structuur hebben en dat de instellingen van de monetaire unie meer communautaire trekken vertonen doch genieten van een ruime mate van onafhankelijkheid.

Het Monetair Comité dat tot het einde van de tweede fase zijn bevoegdheden moet blijven uitoefenen bestaat uit 26 leden (de Lidstaten en de Commis-

Commission en nomment chacun 2), qui n'ont à se justifier que devant ceux qui les ont nommés.

La même critique s'applique au Comité économique et monétaire (CEM), qui non seulement reprend les compétences du Comité monétaire, mais qui fonctionne en outre comme organe consultatif du Conseil dans des matières importantes telles que le suivi de la situation économique et financière des Etats membres. Les 28 membres du CEM (les Etats membres, la Commission et la Banque centrale européenne nomment chacun 2 membres) ne sont comptables qu'envers ceux qui les ont nommés.

L'IME, qui joue un rôle important dans la deuxième phase, est affecté du même travers. Même s'il est doté de la personnalité juridique et qu'il pourrait donc être appelé sans problèmes à se justifier au niveau communautaire, l'IME conserve en grande partie un caractère intergouvernemental.

Outre que le caractère intergouvernemental de ces institutions a pour conséquence que leur responsabilité communautaire demeure plutôt limitée, la pratique nous apprend que la primauté du pouvoir exécutif en matière de politique extérieure rend particulièrement difficile le contrôle parlementaire au niveau de l'Etat membre.

Sur le plan monétaire, force est de constater que les négociations ont débouché sur un SEBC et une BCE qui jouissent d'une très large autonomie.

Cela s'explique par les fortes pressions politiques exercées par une série d'Etats membres (notamment l'Allemagne), qui ont soumis leur adhésion à l'UEM à la condition que celle-ci soit placée sous le contrôle d'une banque centrale très indépendante.

Objectivement, on peut comprendre ce point de vue. Ce n'est pas non plus un hasard si la plupart des Etats fédéraux (les Etats-Unis, la Suisse, le Canada, l'Allemagne) se sont dotés d'une banque centrale très autonome. Par le biais de cette autonomie, les Etats fédéraux entendent éviter de donner l'impression qu'une entité fédérée est mieux traitée qu'une autre et que la politique monétaire est basée sur des compromis entre les composantes qui soit sont imprécis, soit constituent un moyen terme, alors qu'il convient précisément de faire preuve de rigueur, de clarté et de rapidité dans les questions monétaires.

L'autonomie ne doit cependant pas être assimilée à une indépendance absolue. L'autonomie n'exclut pas non plus qu'il faille se concerter et coopérer avec les institutions communautaires et les autorités des Etats membres.

Le principe de l'autonomie d'une banque centrale fédérale ne devrait heurter personne, à condition toutefois que cette autonomie soit contrebalancée par le principe du contrôle démocratique.

Diverses propositions ont été formulées, en vue de garantir l'autonomie et d'organiser la responsabilité

sie benoemen er ieder 2) die slechts verantwoording verschuldigd zijn aan degenen die de leden ervan hebben benoemd.

Dezelfde kritiek gaat ook op voor het Economisch en Monetair Comité (EMC) dat niet alleen de bevoegdheden van het Monetair Comité overneemt maar daarenboven functioneert als raadgevend orgaan van de Raad in belangrijke aangelegenheden als de opvolging van de economische en financiële situatie van de Lidstaten. De 28 leden van het EMC (Lidstaten, Commissie en Europese Centrale Bank benoemen er ieder 2) zijn enkel verantwoording verschuldigd tegenover degenen die hen hebben benoemd.

Ook het EMI, dat een belangrijke rol speelt in de tweede fase, is in hetzelfde bedje ziek. Ondanks het feit dat het EMI rechtspersoonlijkheid bezit — en dus zonder probleem verantwoording zou kunnen afleggen op communautair vlak — behoudt het grotendeels een intergouvernementeel karakter.

Het intergouvernementeel karakter van deze instellingen heeft niet alleen tot gevolg dat communautaire verantwoording eerder beperkt blijft maar, de praktijk leert, dat ingevolge de primauteit van de uitvoerende macht inzake buitenlands beleid, parlementaire controle op het vlak van de Lidstaat ook bijzonder moeilijk wordt.

Op het monetaire vlak dient vastgesteld dat de onderhandelingen geresulteerd hebben in een ESCB en een ECB die een zeer grote mate van onafhankelijkheid bezitten.

De verklaring hiervoor dient gezocht in de sterke politieke druk van een aantal Lidstaten (o.m. Duitsland) om slechts in de EMU te treden op voorwaarde dat deze onder controle staat van een zeer onafhankelijke Centrale Bank.

Objectief gezien kan en moet hiervoor begrip opgebracht worden. Het is ook geen toeval dat de meest federale landen (VS, Zwitserland, Canada, Duitsland) zich hebben voorzien van een sterk autonome Centrale Bank. Via deze onafhankelijkheid willen de federale staten beletten dat de indruk gewekt wordt dat het ene deelgebied een gunstiger behandeling krijgt dan het andere en dat het monetair beleid gebaseerd wordt op compromissen tussen de samenstellende delen die ofwel onduidelijk zijn ofwel een middenpositie vertolken, terwijl in monetaire aangelegenheden juist striktheid, duidelijkheid en snelheid gewenst zijn.

Autonomie hoeft echter niet gelijk te staan met absolute onafhankelijkheid. Autonomie sluit ook niet uit dat dient te worden overlegd en samengewerkt met de communautaire instellingen en de overheden van de Lidstaten.

Met het beginsel van de autonomie van een federale centrale bank zou niemand problemen mogen hebben op voorwaarde echter dat deze autonomie in evenwicht gebracht wordt door het beginsel van de democratische controle.

Diverse voorstellen werden geformuleerd waarbij én de autonomie gewaarborgd werd én via een actie-

politique par le biais d'une coopération active de la banque et des autres institutions communautaires. Ces propositions n'ont pas été acceptées à Maastricht.

En résumé, force est de constater que, tant sur le plan de la politique économique que sur celui de la politique monétaire, la justification démocratique de l'intervention de la Communauté pourrait être améliorée. Le rôle limité que joue le Parlement européen dans le processus décisionnel de l'UEM ressort du Tableau 4.

Sur un ensemble de 42 prises de décision, la collaboration du Parlement européen s'est traduite deux fois par l'octroi de son approbation, quatre fois par une coopération dans le cadre de la procédure de coopération, quatorze fois par une consultation et neuf fois par la réception d'information. Le Parlement européen n'a eu aucun rôle à jouer lors de 13 prises de décision.

Le Parlement européen propose la conclusion, entre lui-même, le Conseil, la Commission et la BCE, d'un accord interinstitutionnel permettant aux institutions précitées de se concerter au sujet des mesures relatives à la politique d'UEM. Cette initiative mérite être apportée dans le cadre des traités européens. En attendant qu'une solution entièrement satisfaisante ait été trouvée au niveau de la Communauté, il serait en outre extrêmement souhaitable de demander que le gouvernement belge s'engage politiquement à fournir à la Chambre et au Sénat toutes les informations utiles concernant les matières qui font l'objet d'une prise de décision dans le cadre de l'UEM.

L'accord interinstitutionnel et l'engagement du gouvernement belge sont actuellement les seuls instruments permettant d'éviter que le déficit démocratique en matière d'UEM prenne des proportions inadmissibles.

Les Rapporteurs,

D. VAN der MAELEN
F. HERMAN

Le Président,

Ch.-F. NOTHOMB

ve samenwerking van de bank en de andere communautaire instellingen een politieke aansprakelijkheid werd georganiseerd. Deze voorstellen werden niet aanvaard in Maastricht.

Samenvattend dient te worden vastgesteld dat, zowel op het vlak van het economisch als van het monetair beleid, de democratische verantwoording van het gemeenschapsoptreden voor verbetering vatbaar is. Hoe beperkt de rol van het Europees Parlement in de EMU-besluitvormingsprocedures is blijkt uit Tabel 4.

Op 42 beslissingsmomenten vertaalt de medewerking van het Europees Parlement zich tweemaal in het verlenen van instemming, viermaal in samenwerking in het kader van de samenwerkingsprocedure, veertienmaal in raadpleging, en negenmaal in het ontvangen van informatie. In 13 beslissingsmomenten is voor het Europees Parlement helemaal geen rol weggelegd.

Het Europees Parlement stelt voor om tussen Parlement, Raad, Commissie en ECB een interinstitutioneel Akkoord af te sluiten waarmee overleg mogelijk wordt gemaakt tussen deze instellingen over EMU-beleidsmaatregelen. In afwachting van een meer bevredigende oplossing in de EG-verdragsteksten verdient dit initiatief alle steun. Daarenboven lijkt het uitermate gewenst dat, totdat er een volledig bevredigende oplossing op communautair vlak gevonden wordt, van de Belgische regering het politieke engagement gevraagd wordt om aan Kamer en Senaat alle nuttige informatie te bezorgen over aanlegenheden die het voorwerp uitmaken van EMU-besluitvorming.

Het Interinstitutioneel Akkoord vormt samen met het engagement van de Belgische regering voor het ogenblik de enige te bewandelen weg die moet beletten dat het democratisch deficit op EMU-vlak onaanvaardbare proporties aanneemt.

De Rapporteurs,

D. VAN der MAELEN
F. HERMAN

De Voorzitter,

Ch.-F. NOTHOMB

ANNEXES
(Tableaux)

BIJLAGEN
(Tabellen)

Tableau 1

Evolution des « Indicateurs clés de convergence »,
1989-1991 (*)

Version préliminaire

Tabel 1

Ontwikkeling van de « sleutelindicatoren voor de convergentie »,
1989-1991 (*)

Voorlopige cijfers

	Dette publique brute (a) (% du PIB) — <i>Bruto overheidsschuld (a) (% van BBP)</i>			Prêts (+) ou emprunts (-) nets (b) (% du PIB) — <i>Netto verstrekte (+) of aangegane (-) leningen (% BBP)</i>			Inflation (c) (% change p.a.) — <i>Inflatie Jaarlijkse procentuele wijziging</i>			Taux d'intérêt nominaux à long terme — <i>Nominale langetermijn-rente</i>			Situation dans le SME (d) — <i>Categorie in EMS (d)</i>
	1989	1990	1991	1989	1990	1991	1989	1990	1991	1989	1990	1991	1991
B	128,4	127,3	129,4	-6,7	-5,7	-6,4	3,5	3,5	3,2	8,7	10,1	9,3	A
DK	65,6	66,4	66,7	-0,5	-1,5	-1,7	5,1	2,5	2,4	10,2	11,0	10,1	A
D (**)	43,0	43,6	46,2	0,2	-1,9	-3,2	3,1	2,6	3,5	7,0	8,9	8,6	A
GB	85,8	93,7	96,4	-18,3	-20,4	-17,9	14,7	20,2	18,3	17,1	20,1	21,0	C
E	44,2	44,5	45,6	-2,7	-4,0	-3,9	6,6	6,4	5,8	13,8	14,7	12,4	B
F	47,4	46,6	47,2	-1,2	-1,7	-1,5	3,5	2,9	3,0	8,8	9,9	9,0	A
IRL	110,1	103,0	102,8	-3,5	-3,6	-4,1	3,9	2,6	3,0	9,0	10,1	9,2	A
I	96,0	98,6	101,2	-10,1	-10,7	-9,9	5,8	6,2	6,4	12,9	13,4	12,9	A
L	8,5	7,3	6,9	4,3	4,8	2,0	3,4	4,2	3,4	7,7	8,6	8,2	A
NL	77,9	78,3	78,4	-5,2	-5,3	-4,4	2,9	2,5	3,2	7,2	9,0	8,9	A
P	72,0	68,2	64,7	-3,4	-5,8	-5,4	12,8	13,6	11,7	14,9	16,8	17,1	C
UK	45,1	42,8	43,8	1,2	-0,7	-1,9	5,9	8,4	6,5	9,6	11,1	9,9	B
EUR12	60,3	60,3	61,8	-2,9	-4,1	-4,3	4,9	5,2	5,0	9,9	11,1	10,4	

(a) Gouvernement général, sauf B et NL : exclusion de la sécurité sociale; P : gouvernement central. Pour DK et NL, les fonds de pension capitalisés n'ont pas été consolidés avec la dette publique; dans le cas contraire, le rapport entre la dette et le PIB serait inférieur, et se situerait même largement en dessous de 60 % dans le cas du DK.

(b) Gouvernement général.

(c) Déflateur de prix de la consommation privée.

(d) A) Etats membres dont les marges de fluctuation sont de 2,25 %; B) Etats membres dont les marges de fluctuation sont de 6 %; C) ne participe pas au MC.

(*) Prévisions économiques, automne 1991.

(**) Uniquement Allemagne de l'Ouest.

Sources : Services de la Commission, *Le Monde* du 5 décembre 1991 et *To Vima* du 8 décembre 1991.

(a) Algemene overheidsbedrijven, behalve voor B en NL : zonder sociale zekerheid; P : centrale overheidsuitgaven. Voor DK en NL werden de gekapitaliseerde pensioenfondsen niet met de overheidsschuld samengevoegd; indien dit was gebeurd, zou de verhouding schuld-BBP kleiner zijn en in het geval van DK zeker minder dan 60 % bedragen.

(b) Algemene overheidsuitgaven.

(c) Deflatie van particuliere bestedingen.

(d) A) Lidstaten met een fluctuatiemarge van 2,25 %; B) Lidstaten met een fluctuatiemarge van 6 %; C) Lidstaten die niet deelnemen aan het wisselkoersmechanisme.

(*) Voorspelling van de economische evolutie, najaar 1991.

(**) Enkel van toepassing op West-Duitsland.

Bronnen : Diensten van de Commissie, *Le Monde* van 5 december 1991 en *To Vima* van 8 december 1991.

Tableau 2

Convergence réelle

Tabel 2

Reële convergentie

	Respect de la « règle d'or » (a) (% du PIB)			Balance courante (en milliards d'écus)			Coûts unitaires réels du travail (b)			Taux de chômage en %		
	— Naleving van de « Gulden regel » (a) (% du BBP)			— Lopende rekening van de betalingsbalans (in miljard ecu)			— Reële loonkosten per eenheid (b)			— Werkloosheids- percentage		
	1989	1990	1991	1989	1990	1991	1989	1990	1991	1989	1990	1991
B	-5,1	-4,1	-4,8	2,9	—	n.d./n.o.	88,4	88,9	89,3	8,4	7,7	n.d./n.o.
DK	1,6	0,5	0,3	-0,8	1,2		90,7	89,5	88,4	7,8	8,2	
D (**)	2,5	0,4	-0,8	50,3	37,7		91,0	90,1	91,2	5,5	5,1	
GR	-14,9	-17,3	-14,8	-2,3	-2,9		102,9	105,1	100,3	7,4	7,1	
E	1,6	0,9	1,3	-9,9	-13,5		84,8	84,3	83,6	17,1	16,1	
F	2,1	1,7	1,9	-4,2	-6,6		90,1	90,5	91,1	9,4	9,1	
IRL	-1,6	-1,7	-2,2	0,5	1,1		83,0	85,0	87,7	16,0	15,6	
I	-6,5	-7,2	-6,5	-9,5	-11,7		96,7	98,4	98,9	10,7	9,8	
L	10,0	10,7	8,1	(c)	—		91,4	95,6	96,0	1,8	1,7	
NL	-2,8	-3,0	-2,1	7,0	8,2		87,4	86,5	86,3	8,7	8,1	
P	-0,3	-2,8	-2,5	-0,5	-0,1		82,5	82,2	84,7	5,0	4,6	
UK	3,0	1,6	0,1	-29,7	-19,7		97,9	100,1	101,3	7,1	7,1	
EUR12	-0,1	-1,1	-1,4	3,9	-2,2		92,3	92,8	93,3	8,9	8,5	

(a) La « règle d'or » consiste à ne pas permettre aux emprunts nets du gouvernement général de dépasser la formation brute de capital du gouvernement général.
Son respect est indiqué par un signe positif.

(b) Coûts unitaires du travail « déflatés » par le déflateur de prix du PIB.

(c) Inclus en Belgique.

Sources : Services de la Commission et Eurostat; Indicateurs économiques à court terme, octobre 1991; Economie européenne, n° 50.

(a) Onder « Gulden regel » wordt verstaan dat de nettokosten voor het aangaan van leningen ter financiering van de algemene overheidsuitgaven niet hoger mogen liggen dan de bruto kapitaalvorming voor de algemene overheidsuitgaven. Het ontbreken van een minteken voor een cijfer betekent dat deze regel in acht werd genomen.

(b) Reële loonkosten per eenheid : loonkosten per eenheid waarin de BBP-deflatie is verdisconteerd.

(c) Vervat in die van België.

Bronnen : Diensten van de Commissie en Eurostat; Indicatoren voor de economische evolutie op korte termijn (oktober 1991) en European Economy, nr. 50.

Tableau 3

Respect des critères en 1991

Tabel 3

Welke lidstaten voldoen aan de criteria in 1991?

	Dette publique — <i>Overheidsschuld</i>	Déficit budgétaire — <i>Begrotings- tekort</i>	Taux d'inflation — <i>Inflatie- percentage</i>	Taux d'intérêt à long terme — <i>Lange termijnrente</i>	SME — <i>EMS</i>
B	non — <i>nee</i>	non — <i>nee</i>	oui — <i>ja</i>	oui — <i>ja</i>	oui — <i>ja</i>
DK	non — <i>nee</i>	oui — <i>ja</i>	oui — <i>ja</i>	oui — <i>ja</i>	oui — <i>ja</i>
D	oui — <i>ja</i>	non — <i>nee</i>	non — <i>nee</i>	oui — <i>ja</i>	oui — <i>ja</i>
GR	non — <i>nee</i>	non — <i>nee</i>	non — <i>nee</i>	non — <i>nee</i>	non — <i>nee</i>
E	oui — <i>ja</i>	non — <i>nee</i>	non — <i>nee</i>	non — <i>nee</i>	non — <i>nee</i>
F	oui — <i>ja</i>	oui — <i>ja</i>	oui — <i>ja</i>	oui — <i>ja</i>	oui — <i>ja</i>
IRL	non — <i>nee</i>	non — <i>nee</i>	oui — <i>ja</i>	oui — <i>ja</i>	oui — <i>ja</i>
I	non — <i>nee</i>	non — <i>nee</i>	non — <i>nee</i>	non — <i>nee</i>	? (a)
L	oui — <i>ja</i>	oui — <i>ja</i>	oui — <i>ja</i>	oui — <i>ja</i>	oui — <i>ja</i>
NL	non — <i>nee</i>	non — <i>nee</i>	non — <i>nee</i>	oui — <i>ja</i>	oui — <i>ja</i>
P	non — <i>nee</i>	non — <i>nee</i>	non — <i>nee</i>	non — <i>nee</i>	non — <i>nee</i>
UK	oui — <i>ja</i>	oui — <i>ja</i>	oui — <i>ja</i>	oui — <i>ja</i>	non — <i>nee</i>

(a) L'Italie a dévalué sa monnaie le 8 octobre 1990.

Source : Tableaux 1 et 2

(a) Italië devalueerde zijn munt op 8 oktober 1990.

Bron : Tabellen 1 en 2.

Tableau 4

Procédures de décision
et rôle du Parlement européen

1. *Procédure de l'avis conforme*

- | | |
|--------------|---|
| Art. 106 § 5 | Modification de certains articles du SEBC |
| Art. 105 § 6 | Missions spécifiques confiées à la BCE dans le domaine du contrôle prudentiel |

2. *Procédure de coopération*

- | | |
|----------------|--|
| Art. 103 § 5 | Modalités de la procédure de surveillance multilatérale |
| Art. 104 A § 2 | Modalités interdisant l'accès privilégié d'organismes publics nationaux ou d'institutions communautaires aux facilités de crédit |
| Art. 104 B § 2 | Interdiction de répondre des engagements des autorités locales et de la dette publique |
| Art. 105 A § 2 | Mesures d'harmonisation des dénominations et des spécifications des pièces destinées à la circulation |

3. *Procédure de consultation*

- | | |
|--------------------------|---|
| Art. 104 C § 14 | Remplacement du protocole relatif à la procédure applicable en cas de déficit excessif
Modalités de l'application de la procédure en cas de déficit excessif |
| Art. 106 § 6 | Adoption de certaines dispositions du statut du SEBC |
| Art. 109 § 1 | Taux de change de l'écu vis-à-vis des monnaies non communautaires |
| Art. 109 A § 2, point b) | Nomination du président de la BCE et des membres du directoire |
| Art. 109 F § 1 | Nomination du président de l'IME |
| Art. 109 F § 6 | Règles de consultation de l'IME par les Etats membres |
| Art. 109 F § 7 | Autres tâches confiées à l'IME |
| Art. 109 J § 2 | Passage à la troisième phase |
| Art. 109 J § 3 | Date de l'entrée en vigueur de la troisième phase et modalités des critères de convergence |
| Art. 109 J § 4 | Troisième phase au 1 ^{er} janvier 1999 et monnaie unique |

Tabel 4

Besluitvormingsprocedures en de rol
van het Europees Parlement

1. *Recht van instemming*

- | | |
|--------------|---|
| Art. 106 § 5 | Wijziging van een aantal artikelen van de statuten van het ESCB |
| Art. 105 § 6 | Overdracht op de ECB van specifieke taken inzake het bedrijfseconomische toezicht |

2. *Samenwerkingsprocedure*

- | | |
|----------------|---|
| Art. 103 § 5 | Bepalingen inzake de multilaterale toezichtprocedure |
| Art. 104 A § 2 | Bepalingen inzake het verbod op bevoorrechte toegang van de nationale overheid of de communautaire instellingen tot financiële instellingen |
| Art. 104 B § 2 | Verbod op het overnemen van verbintenissen van centrale en technische overheden |
| Art. 105 A § 2 | Maatregelen ter harmonisatie van de nominale waarden en technische specificaties van voor circulatie bestemde munten |

3. *Raadplegingsprocedure*

- | | |
|-------------------------|--|
| Art. 104 C § 14 | Vervangt het Protocol inzake buitensporige tekorten.
Toepassingsbepalingen inzake buitensporige tekorten |
| Art. 106 § 6 | Aanneming van bepaalde bepalingen van de statuten van het ESCB |
| Art. 109 § 1 | Wisselkoers van de ecu ten opzichte van niet-communautaire valuta's |
| Art. 109 A § 2, punt b) | Benoeming van de president van de ECB en van de leden van de Directie |
| Art. 109 F § 1 | Benoeming van de president van het EMI |
| Art. 109 F § 6 | Bepalingen inzake de raadpleging van het EMI door de lidstaten |
| Art. 109 F § 7 | Andere aan het EMI op te dragen taken |
| Art. 109 J § 2 | Overgang naar de derde fase |
| Art. 109 J § 3 | Vaststelling van de datum voor het ingaan van de derde fase en van de landen die aan de convergentiecriteria voldoen |
| Art. 109 J § 4 | Derde fase met ingang van 1 januari 1999 en één enkele munt |

Art. 109 K § 1	Etats membres bénéficiant d'une dérogation	Art. 109 K § 1	Lidstaten met een derogatie
Art. 109 K § 2	Abrogation des dérogations	Art. 109 K § 2	Intrekking van de derogaties
Art. 109 L § 1	Adoption de certaines dispositions du statut du SEBC Nomination du directoire de la BCE	Art. 109 L § 1	Aanneming van bepalingen van de statuten van het ESCB Benoeming van de Directie van het ECB
Art. 109 L § 5	Taux de change fixe vis-à-vis de l'écu pour les Etats membres entrant dans la troisième phase	Art. 109 L § 5	Vaststelling van een vaste wisselkoers ten opzichte van de ecu voor landen wier derogatie wordt ingetrokken
4. <i>Information communiquée au Parlement européen</i>		4. <i>Informatie aan het Europese Parlement</i>	
Art. 73 G § 2	Abolition des sanctions économiques	Art. 73 G § 2	Intrekking van economische maatregelen
Art. 103 § 2	Recommandation du Conseil fixant les grandes orientations des politiques économiques	Art. 103 § 2	Aanbeveling van de Raad inzake globale economische richtsnoeren
Art. 103 § 4	Rapport du Président du Conseil et de la Commission sur les résultats de la surveillance multilatérale Audition du Président du Conseil par le CEM	Art. 103 § 4	Verslag van de voorzitter van de Raad en de Commissie over de resultaten van het multilaterale toezicht Uitnodiging van de voorzitter van de Raad door de Commissie Economische en Monetaire Zaken van het EP
Art. 103 A § 2	Assistance financière	Art. 103 A § 2	Financiële bijstand
Art. 104 C § 11	Sanctions en cas de déficit excessif	Art. 104 C § 11	Maatregelen met betrekking tot buitensporige tekorten
Art. 109 § 1	Adoption, modification et abandon des taux centraux de l'écu	Art. 109 § 1	Invoering, wijziging of afschaffing van de ecu-spilkoersen
Art. 109 B § 3	Présentation du rapport annuel de la BCE Débat général ou audition du président de la BCE	Art. 109 B § 3	Indiening van het jaarverslag van de ECB Algemeen debat of het horen van de president van de ECB
Art. 109 C § 2	Composition du Comité économique et financier	Art. 109 C § 2	Samenstelling van het Economisch en Financieel Comité, statuten van het EMI, jaarverslag vergezeld door jaarrekeningen, voor te leggen aan het EP
Art. 11.3 des statuts de l'IME	Transmission au PE du rapport et des comptes annuels Audition du Président de l'IME par la CEM	Protocol betreffende de statuten van het EMI : Art. 11.3 Toezending van het jaarverslag samen met jaarrekening aan het EP Het horen van de president van het EMI door de Commissie economische en monetaire zaken en industriebeleid van het EP	
5. <i>Pas d'intervention prévue du Parlement européen</i>		5. <i>Geen rol weggelegd voor het Europese Parlement</i>	
Art. 73 C § 2	Libre mouvement des capitaux et des paiements et investissements directs	Art. 73 C § 2	Vrij kapitaal- en betalingsverkeer en directe investeringen
Art. 73 F	Mesures de sauvegarde	Art. 73 F	Vrijwaringsmaatregelen
Art. 73 G § 1	Sanctions économiques à l'égard des pays tiers	Art. 73 G § 1	Economische maatregelen tegen derde landen

Art. 103 A § 1	Mesures en cas de graves difficultés dans l'approvisionnement des produits	Art. 103 A § 1	Maatregelen naar aanleiding van ernstige moeilijkheden bij de voorziening van bepaalde produkten
Art. 104 C § 6 et 7	Evaluation de l'existence d'un déficit excessif et recommandation à l'Etat membre concerné	Art. 104 C § 6-7	Evaluatie inzake het bestaan van buitengewoon tekort en aanbeveling aan de betrokken lidstaat
Art. 109 § 2	Grandes orientations de la politique de change en l'absence de système de change pour les monnaies non communautaires	Art. 109 § 2	Algemene oriëntering voor het wisselkoersbeleid bij ontstentenis van een wisselkoerssysteem ten opzichte van niet-communautaire valuta
Art. 109 § 3	Accords sur des questions se rapportant au régime de change	Art. 109 § 3	Overeenkomsten inzake het wisselkoersregime
Art. 109 § 4	Position et représentation de la Communauté au niveau international	Art. 109 § 4	Standpunt en vertegenwoordiging van de Gemeenschap in internationale fora
Art. 109 C § 1	Nomination des membres du Comité monétaire	Art. 109 C § 1	Benoeming van de leden van het Monetair Comité
Art. 109 C § 2	Nomination des membres du Comité économique et financier	Art. 109 C § 2	Benoeming van de leden van het Economisch en Financieel Comité
Art. 109 D	Invitation à présenter une recommandation ou une proposition adressée à la Commission par le Conseil ou un Etat membre	Art. 109 D	Verzoek aan de Raad of een lidstaat aan de Commissie om een aanbeveling of een voorstel te doen
Art. 109 E § 2b	Evaluation des progrès réalisés en matière de convergence	Art. 109 E § 2b	Evaluatie van de geboekte vooruitgang bij de convergentie
Art. 109 L § 4	Taux de change vis-à-vis de l'écu irrévocablement fixé et introduction de l'écu en tant que monnaie unique	Art. 109 L § 4	Onveranderlijkheid van de omrekeningskoersen ten opzichte van de ecu en invoering van de ecu als enige munteenheid

EVALUATION DU TRAITE SUR L'UNION EUROPEENNE

II

RAPPORT

sur les aspects institutionnels

FAIT AU NOM DU COMITE D'AVIS CHARGE
DE QUESTIONS EUROPEENNES

PAR
MME NEYTS-UYTTEBROECK ET
M. LANNOYE (PE)

TABLE DES MATIERES

	Page
Introduction	33
1. Présentation factuelle	33
Les changements essentiels	34
2. Evaluation sous l'angle institutionnel	35
1) Efficacité	36
2) Subsidiarité et juste adéquation	37
3) Cohérence et transparence	37
4) Démocratie	38
a. Le rôle du Parlement européen	38
b. La Commission temporaire d'enquête	39
c. Le droit de pétition	40
d. Le Médiateur	42
5) Un modèle pour une nouvelle architecture européenne	43
3. Comparaison des propositions en matière institutionnelle adoptées lors de la Conférence des Parlements de la communauté européenne (Rome) et des textes correspondants du traité de Maastricht	44
4. Conclusions	46

EVALUATIE VAN HET VERDRAG BETREFFENDE DE EUROPESE UNIE

II

VERSLAG

over de institutionele aspecten

NAMENS HET ADVIESCOMITE VOOR
EUROPESE AANGELEGENHEDEN

UITGEBRACHT DOOR
MEVR. NEYTS-UYTTEBROECK EN
DE HEER LANNOYE (EP)

INHOUDSOPGAVE

	Blz.
Inleiding	33
1. De feiten	33
De essentiële wijzigingen	34
2. Beoordeling uit een institutioneel oogpunt	35
1) Doeltreffendheid	36
2) Subsidiariteit en volkomen gelijkwaardigheid	37
3) Samenhang en doorzichtigheid	37
4) Democratie	38
a. De rol van het Europees parlement	38
b. De tijdelijke enquête-commissie	39
c. Het petitierecht	40
d. De Ombudsman	42
5) Een model voor een nieuwe Europese architec- tuur	43
3. Vergelijking van de institutionele voorstellen, aan- genomen door de Conferentie van de Parlementen van de Europese Gemeenschap (Rome) met de over- eenkomstige teksten van het Verdrag van Maas- tricht	44
4. Conclusies	46

Introduction

Dans un article intitulé « Tussen Maastricht en Alma Ata », paru dans l'« Internationale Spectator », A. Pijpers a souligné que l'Union européenne — en gestation — et la défunte Union soviétique sont souvent considérées ces derniers temps comme des pôles contraires. Alors même que se concluait à Maastricht un accord sur le renforcement du processus d'intégration de l'Europe occidentale, l'empire soviétique, naguère si puissant, était en proie à la désintégration politique.

*
* *

Il convient de souligner qu'il y a lieu de considérer l'« Union européenne » dans une perspective réaliste. Il convient dès lors de comparer le rêve de l'Union européenne avec la réalité des textes. Si l'UEM apparaît comme un succès incontestable, l'Union politique ressemble par contre plus à une accélération du processus qu'à une étape décisive dans la voie souhaitée par le Parlement belge.

Bien que le Traité sur l'Union européenne prévoit un certain nombre d'objectifs plus que louables, tout observateur objectif arrivera à la conclusion qu'il constitue un véritable labyrinthe juridique, qui ne sera certainement pas de nature à accroître la transparence du processus décisionnel ni le caractère démocratique des institutions ni la confiance du public dans la gestion.

1. Présentation factuelle

Pour affirmer une identité politique cohérente et atteindre une cohésion sociale et économique préservant l'environnement tout en développant les valeurs culturelles, dans le respect des droits et des intérêts de ses citoyens, y compris ceux des minorités, l'Union européenne doit être de type fédéral.

Or, le Traité de Maastricht met en place une Union « fondée sur les Communautés européennes complétées par les politiques et formes de coopération instaurées par le présent Traité » (article A). L'Union ne remplace pas en effet les Communautés existantes (CEE, CECA, CEEA) mais s'y ajoute en s'articulant sur elles et en les modifiant (Titres II, III et IV).

L'Union n'est pas une fédération. La référence fédérale a été abandonnée pour être remplacée par l'expression « union plus étroite entre les peuples européens ». Elle n'a pas de personnalité juridique propre et n'est donc pas sujet de droit au sens du droit international.

Inleiding

In « Tussen Maastricht en Alma Ata », artikel verschenen in « Internationale Spectator », verklaarde A. Pijpers dat de Europese Unie — in spe — en de voormalige Sovjet-Unie de laatste tijd nogal eens als elkaars tegenpolen afgeschilderd worden. Terwijl er in Maastricht een akkoord werd bereikt over de verdieping van het Westeuropese integratieproces, met bovendien een verdere uitbreiding in het verschiet, viel het eens zo machtige Sovjetrijk ten prooi aan politieke ontbinding.

*
* *

Het dient onderlijnd te worden dat de « Europese Unie » in een reëel perspectief moet worden geplaatst. Laten we daarom de droom van de Europese Unie aan de teksten toetsen. Daar waar de EMU ongetwijfeld een succes is, verschijnt de Politieke Unie eerder als een stroomversnelling dan wel als een beslissende doorbraak in de richting gewenst door het Belgisch Parlement.

Alhoewel het Verdrag betreffende de Europese Unie een aantal doelstellingen vooropstelt die meer dan lovenswaardig zijn, zal elke objectieve waarnemer tot het besluit komen dat dit een waar juridisch labyrint vormt dat voorzeker niet de doorzichtigheid van het besluitvormingsproces evenmin als het democratisch karakter van de Instellingen en het vertrouwen van het publiek in het bestuur zal versterken.

1. De feiten

Men kan er niet vanuit te stellen dat om een coherente politieke identiteit te vestigen en de economische en sociale cohesie te bereiken die zowel het milieu vrijwaart als de culturele waarden bevordert, en dit alles met inachtneming van de rechten en de belangen van haar burgers, die van de minderheden inbegrepen, de Europese Unie van het federale type dient te zijn.

Welnu, het Verdrag van Maastricht voorziet in de instelling van een Unie « gegrond op de Europese Gemeenschappen, aangevuld met het beleid en de samenwerkingsvormen die bij dit Verdrag worden ingesteld » (artikel A van het Verdrag). De Unie vervangt immers de bestaande Gemeenschappen niet (EEG, EGKS, Euratom), doch vormt daarop een aansluiting doordat zij op de Gemeenschap is geënt en daarin wijzigingen aanbrengt (Titels II, III en IV).

De Unie is geen federatie. De verwijzing naar de federale idee is niet in aanmerking genomen en vervangen door de uitdrukking « een steeds hechter verbond tussen de volkeren van Europa ». Zij heeft geen eigen rechtspersoonlijkheid, en is dus geen rechts-subject naar volkenrechtelijke begrippen.

La structure institutionnelle ainsi mise en place repose sur plusieurs piliers séparés : à côté de la Communauté européenne (ex-communauté économique), de la Communauté du charbon et de l'acier (CECA) et de la Communauté de l'énergie atomique (Euratom), on trouve comme nouveaux piliers la PESC (politique étrangère et de sécurité commune), la Coopération judiciaire sans oublier le protocole social à Onze.

Même si les articles C et E affirment l'existence d'un cadre institutionnel unique « assurant la cohérence et la continuité des actions menées », il n'en reste pas moins que les différents secteurs du Traité devront être gérés selon des procédures et souvent par des institutions ou organes différents.

De toute évidence, le Traité de Maastricht modifie très profondément le Traité de Rome puisqu'il contient deux cents articles nouveaux ou modifiés auxquels il faut ajouter les changements (mineurs) induits dans les traités Euratom et CECA mais surtout les dix-sept protocoles et trente-trois déclarations annexées.

Les changements essentiels

Sans prétendre à l'exhaustivité, il semble bien que les faits essentiels au plan institutionnel sont les suivants :

— l'Union économique et monétaire s'inscrit dans le cadre communautaire mais avec des dispositions institutionnelles nouvelles et spécifiques (le Conseil européen a un rôle décisionnel);

— la PESC et la politique intérieure et judiciaire ont une structure institutionnelle, décisionnelle et opérationnelle similaire avec, pour chacune de ces deux politiques, un volet communautaire et un volet de coopération intergouvernementale (le plus important); à signaler ici le rôle de structure parallèle dévolu du Conseil de l'UEO pour mettre en oeuvre les décisions de l'Union en matière de défense alors que tous les Etats parties au Traité n'en sont pas membres;

— onze pays de la CE ont décidé de mettre en oeuvre la Charte sociale adoptée en 1989; ceci n'impliquant pas la suppression du chapitre social préexistant dans le Traité, la gestion future de ce domaine posera incontestablement des problèmes juridiques difficiles;

— six nouveaux domaines d'intervention politique sont consacrés par le Traité : les réseaux trans-européens, la santé publique, la protection des consommateurs, la Culture, l'Education et la Coopération au développement (création d'une base juridique autonome pour une politique existante);

De institutionele structuur die aldus is opgezet, berust op verschillende van elkaar gescheiden pijlers : naast de Europese Gemeenschap (de vroegere Economische Gemeenschap), de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS) en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (Euratom), zijn als nieuwe pijlers het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB), de samenwerking op justitieel gebied, en, niet te vergeten, het door elf Lidstaten ondertekende protocol betreffende de sociale politiek ingevoerd.

Ofschoon de artikelen C en E bepalen dat er één institutioneel kader is, dat « de samenhang en de continuïteit van het optreden » waarborgt, zullen de diverse onderdelen van het Verdrag aan verschillende procedures onderworpen zijn, en in vele gevallen door verschillende instellingen of organen worden beheerd.

Het is duidelijk dat het Verdrag van Maastricht diepgaande wijzigingen van het Verdrag van Rome behelst, aangezien het tweehonderd nieuwe of gewijzigde artikelen, alsmede een aantal (kleinere) wijzigingen in de EGKS- en Euratom-Verdragen omvat, maar vooral de zeventien protocollen en de drieëndertig verklaringen die bij het Verdrag zijn gevoegd.

De essentiële wijzigingen

Zonder een volledig overzicht te willen geven, kunnen op institutioneel gebied als belangrijkste wijzigingen worden aangestipt :

— de Economische en Monetaire Unie past in het communautaire kader, zij het dat nieuwe en specifieke institutionele bepalingen terzake zijn opgenomen (de Europese Raad krijgt een rol in het besluitvormingsproces);

— het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid en het justitiële en politieke beleid zijn uit een institutioneel, besluitvormings- en operationeel oogpunt van gelijksoortige structuren voorzien, waarbij aan ieder van deze beide beleidstakken een communautair kader en een intergouvernementeel samenwerkingsverband (dit laatste heeft het overwicht) is gehecht. In dat verband dient te worden gewezen op de rol van de parallelle structuur, met name de Raad van de WEU, bij de tenuitvoerlegging van de defensiebesluiten van de Unie, ofschoon niet alle Verdragsluitende Partijen lid van de WEU zijn;

— elf EG-Lidstaten hebben besloten uitvoering te geven aan het in 1989 goedgekeurde Sociale Handvest; aangezien zulks niet inhoudt dat het reeds bestaande sociale hoofdstuk in het Verdrag wordt opgeheven, zal het toekomstige beleid in deze sector ongetwijfeld ernstige juridische problemen doen rijzen;

— in het Verdrag zijn zes nieuwe bevoegdheidsgebieden voor politiek optreden neergelegd : transeuropese netwerken, volksgezondheid, consumentenbescherming, cultuur, onderwijs en ontwikkelings-samenwerking (totstandbrenging van een autonome rechtsgrond voor een bestaand beleid);

— le concept de citoyenneté est consacré par le Traité; des droits politiques spécifiques sont reconnus aux citoyens de l'Union tant à l'intérieur des frontières (droit de vote) qu'à l'extérieur (protection diplomatique);

— l'article 189B introduit une nouvelle procédure décisionnelle à huit étages, dite procédure de co-décision mais où subsiste la suprématie décisionnelle du Conseil; par ailleurs, l'extension de la procédure du vote à la majorité est largement acquise;

— de nouvelles institutions sont créées visant à renforcer la légitimité démocratique de l'Union et l'intégration en son sein : le médiateur (art. 138E), le Comité des Régions (art. 198A), le droit de pétition (déjà existant) est inclus dans les Traités (art. 138D) et les partis politiques au niveau européen sont reconnus comme facteurs d'intégration et de formation d'une conscience européenne;

— le Traité transforme la Cour des comptes, qui n'était jusqu'ici qu'une institution de fait, en institution officielle de la Communauté;

— le Conseil européen entre dans la structure communautaire par son rôle décisionnel dans l'UEM; par ailleurs il est consacré dans son rôle d'impulsion et de définition de politique générale.

Deux remarques méritent d'être faites par ailleurs à propos du contrôle juridictionnel exercé par la Cour de justice : non seulement ce contrôle est inexistant pour ce qui est des actes du Conseil européen mais les dispositions communes de l'Union (nature, objectifs, cadre institutionnel et principes fondamentaux), la PESC et une partie essentielle de la Coopération dans les domaines des affaires intérieures et de la justice y échappent elles aussi.

2. Evaluation sous l'angle institutionnel

Il est logique d'évaluer le contenu du Traité selon les critères fort pertinents retenus dans le memorandum belge du 20 mars 1990 :

— les institutions créées, les mécanismes de décision seront-ils efficaces ?

— les transferts de souveraineté nouveaux, l'approfondissement des compétences ont-ils lieu dans le respect du principe de subsidiarité ?

— la cohérence de l'édifice est-elle assurée ?

— le déficit démocratique, dénoncé depuis longtemps et cela unanimement, est-il résorbé ou, à tout le moins, diminué ?

A ces quatre questions-clés, il faut certainement en ajouter une, liée à l'évolution politique internationale : la Communauté européenne est-elle en train de se doter des structures et des mécanismes de fonctionnement lui permettant de relever le formida-

— het begrip « burgerschap » is in het Verdrag verankerd; specifieke politieke rechten worden aan de burgers van de Unie toegekend zowel binnen de grenzen (stemrecht), als daarbuiten (diplomatieke bescherming);

— in artikel 189B is voorzien in een nieuwe, uit 8 stappen bestaande besluitvormingsprocedure, de zogenaamde medebeslissingsprocedure, waarbij de Raad evenwel het overwicht in de besluitvorming behoudt; de uitbreiding van de stemming bij meerderheid is overigens definitief verworven;

— er worden nieuwe instellingen opgericht met het oog op de versteviging van de democratische legitimiteit van de Unie en de interne integratie : de ombudsman (artikel 138E), het Comité van de Regio's (artikel 198A); het (reeds bestaande) recht van petitie is in artikel 138D van het Verdrag opgenomen, en de politieke partijen in Europees verband worden erkend als factoren die bijdragen tot integratie en vorming van een Europees bewustzijn;

— het Verdrag verheft de Rekenkamer van een *de facto* naar een *de jure* officiële instelling van de Gemeenschap;

— de Europese Raad doet door zijn rol bij de besluitvorming in de EMU zijn intrede in de Gemeenschapsstructuur; voorts wordt zijn rol als voortrekker en vormgever van het algemene beleid verankerd.

Het is niet onbelangrijk ter zake van de door het Hof van Justitie uitgeoefende rechterlijke controle twee opmerkingen te maken : deze controle geldt niet voor de handelingen van de Europese Raad, maar evenmin voor de gemeenschappelijke bepalingen van de Unie (aard, doelstellingen, institutioneel kader en grondbeginselen), het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid en een wezenlijk deel van de samenwerking op het gebied van justitie en binnenlandse zaken.

2. Beoordeling uit een institutioneel oogpunt

Het is logisch dat het Verdrag inhoudelijk wordt beoordeeld volgens zeer relevante criteria die in het Belgische memorandum van 20 maart 1990 zijn opgenomen :

— zullen de opgerichte instellingen en de besluitvormingsmechanismen doeltreffend zijn ?

— zal bij de nieuwe soevereiniteitsoverdracht en de verruiming van de bevoegdheden het subsidiariteitsbeginsel in acht worden genomen ?

— vertoont dit bouwwerk voldoende samenhang ?

— is het sedert geruime tijd eenparig aangeklaagde democratische tekort weggewerkt of althans verminderd ?

Aan deze vier fundamentele vragen moet ongetwijfeld nog een vraag worden toegevoegd in verband met de internationale politieke ontwikkelingen. Deze vraag luidt als volgt : bijvert de Europese Gemeenschap zich met het opzetten van structuren en

ble défi qui lui est lancé ? Etre le noyau de base pour l'édification d'une grande Europe démocratique dans laquelle se retrouveront (ou à défaut avec laquelle coopéreront) les Etats d'Europe centrale et orientale.

1. *Efficacité*

L'efficacité d'un processus institutionnel est difficile à évaluer a priori. Toutefois si on s'accorde à considérer comme essentielles la promptitude d'intervention ou de réaction des organes de décision concernés, la rapidité dans la prise de décision et la minimisation des conflits de compétences, on peut se hasarder à quelques prévisions à partir de l'expérience acquise au cours de ces dernières années.

a. La lenteur voire l'absence de réaction des Etats membres face aux récents événements internationaux (Crise du Golfe, coup d'Etat dans l'ex-URSS, crise yougoslave) a montré à quel point l'exigence d'un vote unanime du Conseil paralysait la prise de décision. De même, l'application de l'Acte unique a montré que c'est dans les domaines de compétence où le vote majoritaire est d'application que les décisions se prennent dans des délais raisonnables.

Le vote majoritaire est donc un gage d'efficacité. L'extension du vote majoritaire (avec plusieurs procédures d'application) est un des changements parmi les plus importants apportés par le Traité. Dans tous les domaines repris en annexe 1, le vote majoritaire est en effet la règle.

b. Le maintien de la démarche intergouvernementale et de son corollaire, le vote à l'unanimité, dans certaines matières où la rapidité de réaction est un élément-clé, en particulier en matière de PESC, est par contre un handicap certain.

c. Sans doute faut-il considérer que le renforcement des pouvoirs de la Cour des Comptes⁽¹⁾ et de la Cour de justice peut contribuer à accroître l'efficacité dans la mise en oeuvre des dispositions communautaires. L'ambiguïté de certaines procédures conduira à des conflits de compétence dont la multiplicité ne peut qu'être préjudiciable au bon fonctionnement des institutions : c'est plus spécialement le cas en matière sociale, la validité juridique du protocole social à onze étant d'ores et déjà contestée.

werkingsmechanismen die het mogelijk maken de enorme uitdaging aan te gaan, namelijk dat zij de fundamentele spil moet zijn voor totstandbrenging van een groot democratisch Europa, waarin de Midden- en Oosteuropese Staten een onderkomen zullen vinden (of zo niet, daarmee zullen samenwerken) ?

1. *Doeltreffendheid*

A priori de doeltreffendheid van een institutioneel proces beoordelen, is geen gemakkelijke opgave. Essentieel is, naar algemeen wordt aangenomen, de snelheid waarmee de betrokken besluitvormingsorganen kunnen optreden of reageren, de snelheid van de besluitvorming en het feit dat bevoegdheidsconflicten tot een minimum worden beperkt. Niettemin kan men het erop wagen om op grond van de ervaring van de jongste jaren een aantal voorspellingen te doen.

a. De traagheid waarmee de Lidstaten reageren, of zelfs het ontbreken van enige reactie hunnerzijds, op recente internationale gebeurtenissen (de Golfcrisis, de staatsgreep in de voormalige Sovjet-Unie, de Joegoslavische crisis) heeft aangetoond hoezeer de besluitvorming door de vereiste eenparigheid van stemmen in de Raad wordt verlamd. Evenzo heeft de Europese Akte bewezen dat precies op de bevoegdheidsgebieden waarop de stemming bij meerderheid van toepassing is, de beslissingen binnen redelijke termijnen worden genomen.

De stemming bij meerderheid is derhalve een waarborg van doelmatigheid. De uitbreiding van de stemming bij meerderheid (met diverse procedures voor de toepassing daarvan) is een van de belangrijkste wijzigingen die met het Verdrag worden aangebracht. Op alle in bijlage 1 opgenomen gebieden is de stemming bij meerderheid immers de algemene regel.

b. De handhaving van de intergouvernementele aanpak en de daarmee samenhangende stemming bij eenparigheid vormen daarentegen ongetwijfeld een hinderpaal in sommige aangelegenheden waar snelle reacties van wezenlijk belang zijn, met name op het gebied van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid.

c. Men mag wellicht stellen dat de verruiming van de bevoegdheden van de Rekenkamer⁽¹⁾ en het Hof van Justitie kan bijdragen tot een verhoging van de doeltreffendheid bij de tenuitvoerlegging van het Gemeenschapsrecht. Daarentegen moet echter worden vastgesteld dat de vaagheid van sommige procedures tot bevoegdheidsconflicten zal leiden, die zo talrijk zullen zijn dat zij de behoorlijke werking van de instellingen zeker niet ten goede zullen komen. Zulks is met name het geval op sociaal gebied, aangezien de rechtsgeldigheid van het door elf Lidstaten goedgekeurde sociale protocol nu al ter discussie wordt gesteld.

⁽¹⁾ A terme, cette institution devra devenir une *Cour des comptes* à part entière.

⁽¹⁾ Er dient op termijn geopteerd te worden voor een definitieve omvorming naar een werkelijk *Rekenhof*.

2. Subsidiarité et juste adéquation

Le projet de traité élaboré en 1984 par le Parlement instituait *le principe de subsidiarité* en tant que fondement des actes relatifs aux compétences ou aux responsabilités qui devaient être attribuées à l'Union européenne. L'Union européenne doit uniquement prendre en charge les tâches qu'elle peut exécuter de manière plus efficace que les Etats membres eux-mêmes ou qui sont d'un intérêt vital pour l'existence de l'Union.

Le principe de subsidiarité figure implicitement dans l'article A (en ce sens, il couvre l'ensemble du domaine de l'Union) et explicitement dans l'article 3 B (affaires communautaires). En outre, il est systématiquement rappelé dans les articles relatifs aux nouveaux domaines de compétence. On peut donc affirmer sans hésitation que le traité de Maastricht consacre *formellement* le principe de subsidiarité.

Il n'a toutefois pas été prévu que la Cour européenne de justice puisse utiliser le principe de la subsidiarité en tant que référence juridique.

3. Cohérence et transparence

Le Traité de Maastricht oscille en permanence entre démarches communautaire et intergouvernementale. Une double logique a manifestement inspiré les textes : une logique séparatrice qui marque la distinction des piliers et une autre, unificatrice, qui tend vers l'unicité du cadre institutionnel. L'article B précise bien que l'Union a pour objectif de maintenir et de développer l'acquis communautaire mais il n'en reste pas moins que, dans les faits, on est très loin de l'unicité et de la structure fédérale :

a. La non harmonisation des trois Traités communautaires en ce qui concerne en particulier les mécanismes de décision est significative d'une absence de volonté unificatrice : en particulier les programmes de R-D relatifs à l'énergie nucléaire échappent à la décision du parlement européen (simple consultation).

b. *En matière sociale*, l'Union existe à 12 ou à 11 selon les domaines d'action.

c. La politique étrangère et de sécurité commune est mise en oeuvre par une institution (l'UEO) dont sont absents plusieurs Etats membres.

d. L'Union économique et monétaire, bien qu'incluse dans la politique communautaire, est soumise aux décisions du Conseil Européen et programme d'ores et déjà une Europe à plusieurs vitesses, en la matière.

2. Subsidiariteit en volkomen gelijkwaardigheid

Het door het Parlement opgestelde ontwerp-verdrag van 1984 noemde *het subsidariteitsbeginsel* de grondslag voor besluiten over de bevoegdheden of verantwoordelijkheden die aan de Europese Unie moeten worden toegekend. De Europese Unie dient zich alleen te belasten met taken die zij doeltreffender kan uitvoeren dan de afzonderlijke lidstaten of die van essentieel belang zijn voor het bestaan van de Unie.

Het subsidariteitsbeginsel is impliciet vervat in artikel A (in die zin geldt het voor het gehele bevoegdheidssterrein van de Unie), en expliciet in artikel 3 B (Gemeenschapsaangelegenheden). Voorts wordt daaraan systematisch herinnerd in de artikelen betreffende de nieuwe bevoegdheidsgebieden. Derhalve kan met stelligheid worden bevestigd dat het subsidariteitsbeginsel in het Verdrag van Maastricht *formeel* wordt verankerd.

Er is evenwel niet voorzien dat het Europese Hof van Justitie het subsidariteitsbeginsel als juridische toetssteen mag gebruiken.

3. Samenhang en doorzichtigheid

Het Verdrag van Maastricht is gebouwd op de scheidslijn tussen communautaire en intergouvernementele aanpak. Aan de teksten ligt onmiskenbaar een tweeledige logica ten grondslag : eensdeels een separatistische logica, die de scheidslijnen tussen de diverse pijlers aangeeft, en anderdeels een naar eenheid strevende logica die één institutioneel kader beoogt. Ofschoon artikel B duidelijk aangeeft dat de Unie tot doel heeft het communautaire acquis te handhaven en uit te breiden, is er in werkelijkheid nog een hele weg naar de eenheid en de federale structuur af te leggen :

a. Het ontbreken van enige harmonisering van de drie EG-Verdragen, wat met name de besluitvormingsmechanismen betreft, wijst erop dat de wil tot eenmaking ontbreekt; in het bijzonder de R- en D-projecten inzake kernenergie ontsnappen aan de beslissingsbevoegdheid van het Europese Parlement (eenvoudige raadpleging).

b. *Op sociaal gebied* is er een Unie van 12 dan wel van 11 Lidstaten, al naar gelang van het werkterrein.

c. Het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid wordt ten uitvoer gelegd door een instelling (de WEU) waartoe sommige Lidstaten niet zijn toegetrokken.

d. Ofschoon de Economische en Monetaire Unie een onderdeel is van het gemeenschapsbeleid, is zij aan de beslissingen van de Europese Raad onderworpen. Dat stelt ter zake nu reeds een Europa met verschillende snelheden in uitzicht.

4. Démocratie

Bien que la Communauté européenne soit souvent considérée comme un modèle de démocratie, elle présente cependant un « déficit démocratique » non négligeable. De nombreuses décisions prises au niveau européen et applicables dans les Etats membres ne sont contrôlées ni par les parlements nationaux, ni par le Parlement européen.

Une réforme institutionnelle s'imposait donc pour remédier à ce manque de démocratie.

Le projet relatif à l'Union européenne rencontre, dans une certaine mesure, cette préoccupation. On citera, à cet égard, l'institutionnalisation de la commission temporaire d'enquête, le droit de pétition et le médiateur (cf. *infra*).

Par contre, la procédure législative n'offre guère de motifs de satisfaction.

a. Le rôle du Parlement européen

Il est indéniable qu'un progrès considérable a été enregistré en ce qui concerne la position de cette institution. C'est ainsi que, conformément à l'article 158, 2, la Commission est soumise, en tant que collège, à un vote d'approbation par le Parlement européen. Jusqu'à présent, cette règle ne s'appliquait qu'à la démission et non à l'investiture.

En ce qui concerne la collaboration et le contrôle, cela constitue une condition préalable importante, surtout si l'on tient compte du fait que le mandat de la Commission est à présent ramené à cinq ans (article 158, 1).

Les partis politiques européens sont également reconnus comme étant un facteur d'intégration important au sein de l'Union.

Le Parlement européen est par ailleurs associé étroitement à la ratification de nouveaux traités concernant l'adhésion de nouveaux Etats membres, les accords d'association, etc. Il est même prévu que les accords qui ont une incidence sensible sur le budget de la Communauté ou qui comportent une modification d'un acte adopté selon la procédure définie à l'article 189 B (Codécision), ne pourront être conclus qu'après avoir obtenu l'accord du Parlement européen. Il s'agit, en l'occurrence, d'une prérogative dont un certain nombre de parlements nationaux ne jouissent pas encore.

L'instauration d'un pouvoir de co-décision (article 189 B) pour le Parlement européen constitue un progrès certain. Ceci dit, une analyse objective des mécanismes de l'article 189 B montre que :

— la co-décision s'apparente plus à un droit de veto du Parlement européen, point final d'une procédure extrêmement complexe à huit étapes;

— cette procédure s'applique à un nombre limité de domaines (voir l'annexe 2), en particulier aux mesures liées à l'achèvement du marché unique qui doit

4. Democratie

Alhoewel de Europese Gemeenschap vaak als schoolvoorbeeld van een democratie wordt beschouwd, vertoont ze een niet onaanzienlijk « democratisch deficit ». Tal van de op Europees niveau genomen beslissingen die in de Lid-Staten moeten worden toegepast, worden noch door de nationale Parlementen noch door het Europees Parlement gecontroleerd.

Om dat hiaat in de democratie te verhelpen, was een institutionele hervorming noodzakelijk.

Het voorliggend ontwerp betreffende de Europese Unie komt in zekere mate tegemoet aan deze bekommernis. Men denke hier aan de institutionalisering van de tijdelijke enquêtecommissie, het petitie-recht en de Ombudsman (cf. *infra*).

De wetgevende procedure biedt weinig redenen tot tevredenheid.

a. De rol van het Europees Parlement

Ontegensprekelijk is er met betrekking tot de positie van deze instelling een merkbare vooruitgang geboekt. Zo wordt de Commissie, conform art. 158, 2, als college ter goedkeuring onderworpen aan een stemming van het Europees Parlement. Tot op heden is dit enkel geldig voor het ontslag en niet voor de investituur.

Inzake samenwerking en controle vormt dit een belangrijke voorwaarde, zeker wanneer men rekening houdt met het feit dat het mandaat van de commissie nu op vijf jaar wordt gebracht (artikel 158, 1).

Ook worden de Europese politieke partijen erkend als een belangrijke factor voor de integratie binnen de Unie.

Tevens wordt het Europees Parlement nauw betrokken bij de ratificatie van nieuwe verdragen die betrekking hebben op de toetreding van nieuwe lidstaten, associatieakkoorden en dies meer. Het is zelfs zo dat wanneer akkoorden die aanzienlijke gevolgen hebben voor de gemeenschapsbegroting of die een wijziging behelzen van een volgens de procedure van artikel 189 B (medebeslissing) aangenomen besluit, dat deze akkoorden pas kunnen gesloten worden nadat het Europees Parlement zijn instemming heeft gegeven. Dit is een bevoegdheid die zelfs een aantal nationale parlementen nog niet bezitten.

De invoering van een bevoegdheid inzake medebeslissing (artikel 189 B) voor het Europees Parlement betekent alleszins een stap vooruit. Dat gezegd zijnde blijkt uit een objectieve analyse van de mechanismen van artikel 189 B dat :

— de medebeslissing meer lijkt op een vetorecht van het Europees Parlement, zijnde het eindpunt van een uiterst ingewikkelde achttrappige procedure;

— die procedure toepassing vindt op een beperkt aantal aangelegenheden (zie bijlage 2) en meer bepaald op de maatregelen in verband met de voltooi-

en principe avoir lieu avant le 31 décembre 1992, c'est-à-dire à la veille de l'entrée en vigueur du Traité sur l'Union européenne.

L'extension du vote à la majorité qualifiée positive sur le plan de l'efficacité ne s'accompagne donc pas automatiquement pour les secteurs concernés, de la co-décision. Il y a donc accroissement en ces matières du déficit démocratique, même si le contrôle des parlements nationaux s'accroît.

Dans certains domaines, en outre, il y a restriction ou perte de signification du pouvoir du Parlement européen; c'est le cas de la Recherche-Développement où, d'une part, les programmes spécifiques échappent dorénavant à la double lecture du parlement européen et où le programme-cadre participe de la co-décision mais avec unanimité au Conseil ce qui retire toute signification à la co-décision.

Un autre élément aggravant en matière de contrôle démocratique est le rôle affirmé et même consacré d'un Conseil européen dont les actes échappent à tout contrôle juridictionnel.

Enfin, s'il est généralement admis que la transparence et la simplicité des mécanismes de décision sont les meilleurs garants de la démocratie, on conviendra que la multiplicité et l'incohérence des mécanismes de décision ou d'intervention du Parlement européen accrues par le Traité contribuent à accroître le déficit plutôt qu'à le résorber.

b. La Commission temporaire d'enquête (article 138 C)

Dans le cadre de l'accomplissement de ses missions, le Parlement européen peut, à la demande d'un quart de ses membres, constituer une commission temporaire d'enquête pour examiner, sans préjudice des attributions conférées par le présent traité à d'autres institutions ou organes, les allégations d'infraction ou de mauvaise administration dans l'application du droit communautaire, sauf si les faits allégués sont en cause devant une juridiction et aussi longtemps que la procédure juridictionnelle n'est pas achevée (article 138 C, paragraphe 1).

La raison d'être (ou le fondement) du droit d'enquête évoqué ici réside indiscutablement dans la nature des missions que le Parlement européen est amené à remplir en vertu du traité. Auparavant, ce droit n'était régi que par les dispositions du règlement d'ordre du Parlement européen. Si cette « constitutionnalisation » représente un pas en avant, il faut veiller à ce que ce principe ne perde de son sens et de sa souplesse à mesure qu'on l'applique.

ing van de eenheidsmarkt die in principe plaats moet vinden vóór 31 december 1992, dus daags vóór de inwerkingtreding van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

De uitbreiding van de stemming met gekwalificeerde meerderheid mag dan al de doeltreffendheid bevorderen, toch gaat zij voor de betrokken sectoren niet automatisch met medebeslissing gepaard; het democratisch tekort verergert dus op die gebieden, al oefenen de nationale parlementen meer controle uit.

Op een aantal vlakken wordt de bevoegdheid van het Europese Parlement bovendien beperkt of boet zij aan betekenis in; dat is het geval met R.-D.-projecten waar de specifieke programma's enerzijds voortaan aan de tweede lezing door het Europees Parlement ontsnappen en waar het kaderprogramma tot stand komt via het medebeslissingsprincipe maar dan met eenparigheid van stemmen in de Raad, waardoor die medebeslissing volkomen uitgehouden wordt.

Een andere factor die de toestand inzake democratische controle nog verergert, is de bevestiging en zelfs de verankering van de rol van een Europese Raad waarvan het optreden aan iedere gerechtelijke controle ontsnapt.

Hoewel algemeen aanvaard wordt dat de transparantie en de ongecompliceerdheid van de beslissingsmechanismen de beste waarborgen bieden voor de democratie, kan men er ten slotte toch niet omheen dat de menigvuldigheid en de gebrekkige samenhang van de besluitvormings- of inmengingsmechanismen die door het Verdrag nog talrijker zijn geworden, het democratisch tekort eerder vergroten dan wegwerken.

b. De tijdelijke enquêtecommissie (artikel 138 C)

In het kader van de vervulling van zijn taken kan het Europees Parlement op verzoek van een vierde van zijn leden een tijdelijke enquêtecommissie instellen om, onverminderd de bij dit Verdrag aan andere Instellingen of organen verleende bevoegdheden, vermeende inbreuken op het Gemeenschapsrecht of gevallen van wanbeheer bij de toepassing van het Gemeenschapsrecht te onderzoeken, behalve wanneer de vermeende feiten het voorwerp van een gerechtelijke procedure uitmaken en zolang deze procedure nog niet is voltooid (artikel 138 C, eerste lid).

De bestaansreden (of grondslag) van het hier vermelde onderzoeksrecht ligt ongetwijfeld in de opdrachten die het Europees Parlement verdragsrechtelijk dient te vervullen. Voorheen werd dit recht enkel geregeld door de bepalingen van het Reglement van orde van het Europees Parlement. Deze « constitutionalisering » als het ware is een stap vooruit, doch er dient te worden toegezien dat bij de nadere uitwerking van dit beginsel het niet wordt uitgehouden of gestremd.

Le droit d'enquête ne sert pas uniquement à préparer la politique mais également à définir les responsabilités. Autrement dit, ce droit permet au Parlement européen, non seulement de recueillir des informations et des données sur certains faits qu'il estime nécessaires pour résoudre des problèmes communautaires ou pour améliorer le fonctionnement de l'institution communautaire, mais également de recueillir des informations précises afin de pouvoir exercer son contrôle d'une manière efficace et correcte.

Dans cette optique, l'exercice de ce droit ne peut être entravé par un manque de collaboration de la part de ceux qui peuvent fournir des informations utiles. C'est la raison pour laquelle il convient d'élaborer une réglementation qui prévoit la levée du secret professionnel de manière à ce que certaines personnes ne puissent refuser de prêter leur collaboration. Si l'on ne prévoit pas une telle réglementation, ce droit d'enquête risque de perdre toute son efficacité.

Il faut également souligner qu'un quart seulement des membres du Parlement européen peut demander l'institution d'une commission d'enquête. Il est donc clair qu'il s'agit d'un droit de la minorité. En soi, ce but est louable, si ce n'est que la majorité peut empêcher la création de cette commission en refusant d'y déléguer ses membres.

Enfin, on peut se demander s'il convient de prévoir dans un traité aussi important que la commission temporaire d'enquête cesse d'exister dès qu'elle a déposé son rapport. Il va de soi que la notion de « rapport » coïncide avec celle de « rapport définitif » (article 138C, deuxième paragraphe) puisque la commission d'enquête a également le droit de présenter des rapports intérimaires et que le manque de précision pourrait engendrer des problèmes d'interprétation. Il n'empêche que cette formulation devrait figurer dans le règlement d'ordre du Parlement européen plutôt que dans un traité.

c. Le droit de pétition (article 138D)

Tout citoyen de l'Union, ainsi que toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège statutaire dans un Etat membre, a le droit de présenter, à titre individuel ou en association avec d'autres citoyens ou personnes, une pétition au Parlement européen sur un sujet relevant des domaines d'activité de la Communauté et qui le ou la concerne directement (article 138D).

*
* *

Tout comme la commission temporaire d'enquête, le droit de pétition ne repose pas encore sur un texte « constitutionnel », les dispositions réglementaires actuelles étant nées de la pratique. Ainsi qu'il a déjà été souligné à plusieurs reprises dans les rapports de

Het enquêterecht fungeert niet enkel als instrument bij de beleidsvoorbereiding doch ook als middel om verantwoordelijkheden vast te stellen. Met andere woorden, doorheen dit recht kan het Europees Parlement niet enkel informatie, feiten en gegevens inwinnen welke hij nodig acht om communautaire problemen op te lossen of om de werking van de communautaire instelling te verbeteren, maar ook om nauwkeurige informatie te vergaren ten einde zijn controle op een efficiënte en correcte manier te kunnen uitoefenen.

In die optiek mag dit recht niet gehinderd worden door het gebrek aan medewerking van hen die nuttige inlichtingen kunnen verschaffen. Derhalve dient er een regeling te worden uitgewerkt waarbij personen van hun zwijgplicht worden ontheven zodat zij hun medewerking niet kunnen weigeren. Indien dit niet wordt voorzien dan dreigt het toegewezen enquêterecht een maat voor niets te worden.

Opgemerkt weze ook dat slechts een vierde van de leden van het Europees Parlement om de oprichting van een enquêtecommissie kan verzoeken. Het gaat dus duidelijk om een recht van de minderheid. Op zich een goede bedoeling ware het niet dat de meerderheid de oprichting ervan kan verhinderen door te weigeren leden ernaar af te vaardigen.

Tot slot kan men zich de vraag stellen of het wel gepast is om in een dermate belangrijke verdragstekst op te nemen dat de tijdelijke enquêtecommissie ophoudt te bestaan zodra zij haar verslag heeft ingediend. Allicht slaat het begrip « verslag » hier op « eindverslag » (artikel 138C, tweede lid) daar de commissie voor enquête ook gerechtigd is om interimverslagen in te dienen en het gebrek aan precisering tot interpretatiemogelijkheden aanleiding zou kunnen geven. Dit neemt echter niet weg dat deze formulering eerder thuishoort in het Reglement van orde van het Europees Parlement dan in een verdragstekst.

c. Het petitierecht (artikel 138D)

Iedere burger van de Unie, alsmede iedere natuurlijke of rechtspersoon met verblijfplaats of statutaire zetel in een Lidstaat heeft het recht om individueel of samen met andere burgers of personen een verzoekschrift tot het Europees Parlement te richten betreffende een onderwerp dat tot de werkterreinen van de Gemeenschap behoort en dat hem of haar rechtstreeks aangaat (artikel 138D).

*
* *

Evenals de tijdelijke enquêtecommissie is het petitierecht heden nog niet gebaseerd op een « constitutionele » tekst en zijn de huidige reglementsbepalingen gegroeid uit de praktijk. Zoals reeds meerdere malen in de verslagen van de Commissie Verzoek-

la commission des pétitions (Parlement européen), les pétitions revêtent une grande importance pour le Parlement européen dans son ensemble, parce qu'elles établissent un lien étroit avec les citoyens et peuvent être révélatrices de problèmes. Elles constituent également un moyen d'améliorer le fonctionnement de la démocratie dans la Communauté. C'est ainsi que certaines pétitions introduites au Parlement européen ont permis à la Commission d'exercer son droit (conféré par l'article 169 du traité instituant la CEE) de veiller à l'exécution du droit communautaire par les Etats membres et, au besoin, de saisir la Cour de Justice pour faire constater que le traité a été enfreint.

La commission des pétitions traite rarement les pétitions de manière autonome. En général, celles-ci sont renvoyées à la commission de la communauté européenne ou aux autres commissions parlementaires compétentes pour la matière abordée dans la pétition ou au service juridique du Parlement européen.

*
* *

Le renvoi des pétitions à la commission de la communauté européenne constitue la procédure la plus suivie. Cette procédure requiert une coordination efficace et une concertation adéquate avec le service compétent du secrétariat général de la commission qui répartit les pétitions entre les différentes directions générales et qui renvoie les réponses à la commission des pétitions. Il est toutefois inquiétant que la commission européenne ait besoin de délais de plus en plus longs pour répondre.

Ce délai est parfois excessivement long en raison non seulement de la rédaction tardive des réponses mais également parfois des circuits internes au sein de la Commission.

Un grand nombre de pétitions donne également lieu à l'application de la procédure prévues à l'article 169 du Traité instituant la CEE (mise en demeure par la Commission d'un Etat membre qui a manqué à une obligation communautaire, suivie d'un avertissement par avis motivé, suivie éventuellement d'une procédure devant la Cour de Justice qui peut constater que l'Etat membre concerné a manqué à ses obligations). C'est pour ces raisons que la Commission des pétitions doit très souvent examiner des questions pour lesquelles la Commission européenne a appliqué cette procédure. A cette occasion, elle a dû, à de nombreuses reprises, attirer l'attention sur la longueur des délais. Il est très fréquent que la mise en demeure se fasse attendre pendant plus d'un an, et qu'il faille encore attendre un an pour que l'avertissement motivé soit émis et qu'il faille un an de plus pour que la Cour de Justice soit saisie de l'affaire. On

schriften (Europees Parlement) is beklemd, zijn verzoekschriften van groot belang voor het Europees Parlement in zijn geheel, omdat zij een nauwe band leggen met de burgers en problemen kunnen signaleren. Zij zijn ook een middel om het functioneren van de democratie in de Gemeenschap te verbeteren. Zo hebben bepaalde bij het Europees Parlement ingediende verzoekschriften de Commissie de gelegenheid gegeven tot uitoefening van het haar (overeenkomstig artikel 169 van het EG-verdrag) toegekende recht om toe te zien op de tenuitvoerlegging van het communautaire recht door de Lidstaten en, zo nodig, bij het Europese Hof van Justitie in beroep te gaan om te laten vaststellen dat er sprake is van een inbreuk op het Verdrag.

De Commissie Verzoekschriften behandelt de meeste verzoekschriften zelden autonoom. Grotendeels worden deze laatste doorverwezen naar de Commissie van de Europese Gemeenschap of naar de andere parlementaire commissies die bevoegd zijn voor het in het verzoekschrift aangesneden onderwerp of naar de Juridische Dienst van het Europees Parlement.

*
* *

Het doorzenden van verzoekschriften aan de Commissie van de Europese Gemeenschap vormt de meest gevolgde procedure. Deze procedure vereist een doelmatige coördinatie en het nodige overleg met de bevoegde dienst van het secretariaat-generaal van de Commissie dat de verzoekschriften verdeelt onder de verschillende directoraten-generaal en die de antwoorden weer aan de Commissie Verzoekschriften doet toekomen. Verontrustend zijn echter de steeds langere termijnen die de Europese Commissie nodig heeft voor een antwoord.

Deze termijn is soms buitensporig lang hetgeen niet alleen te wijten is aan de laattijdige opstelling van de antwoorden, maar soms ook aan de interne circuits binnen de Commissie.

Tevens geeft een groot aantal verzoekschriften aanleiding tot toepassing van de in artikel 169 van het EG-Verdrag voorziene procedure (aanmaning door de commissie van een Lidstaat die in gebreke is gebleven bij het nakomen van een communautaire verplichting, gevolgd door een met redenen omklede waarschuwing, eventueel gevolgd door een procedure bij het Hof van Justitie, dat dan kan vaststellen dat de betrokken Lidstaat zijn verplichtingen niet is nagekomen). Om deze reden moet de Commissie Verzoekschriften heel vaak een onderzoek instellen naar kwesties waarin de Europese Commissie deze procedure heeft toegepast. Daarbij moest zij veelvuldig de aandacht vestigen op de overdreven lange termijnen. Zeer regelmatig wordt er ruim een jaar gewacht met de aanmaning, en dan nog een jaar voor de met redenen omklede waarschuwing en weer een jaar voordat de zaak bij het Hof van Justitie aanhangig

est en droit de se demander si de tels délais sont toujours justifiés.

On aurait pu prévoir à cet égard des dispositions spécifiques dans le texte du Traité.

Il est toutefois heureux de constater que, ces dernières années, l'envoi de pétitions à d'autres commissions parlementaires est devenu plus fréquent.

Il faut en outre tenter d'instaurer une collaboration optimale avec les médiateurs nationaux et les commissions compétentes en cette matière au sein des parlements nationaux. Il faut également que soient mieux respectés les délais dans lesquels les autorités nationales sont tenues de répondre aux questions posées dans le cadre de pétitions.

Il est dès lors indispensable d'instaurer une forme de sanction ou de prévoir des moyens d'exécution directs.

La disposition de l'article 138 D ne permet toutefois pas d'accepter des pétitions émanant de citoyens de pays tiers, ce qui avait été suggéré en son temps.

d. *Le Médiateur (art. 138 E).*

Le Parlement européen nomme un médiateur, habilité à recevoir les plaintes émanant de tout citoyen de l'Union ou de toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège statutaire dans un Etat membre et relatives à des cas de mauvaise administration dans l'action des institutions ou organes communautaires, à l'exclusion de la Cour de justice et du tribunal de première instance dans l'exercice de leurs fonctions juridictionnelles (article 138 E, 1, paragraphe 1^{er}).

*
* *

Le Parlement européen a déjà étudié à plusieurs reprises la proposition visant à instituer un médiateur européen et il est arrivé à la conclusion qu'en raison des différences existantes entre les ordres juridiques nationaux et communautaires, il n'est pas possible de projeter, de manière simple, l'institution d'ombudsman vers le système communautaire fait au nom de la Commission du Règlement (voir rapport CHANTERIE, vérification des pouvoirs et des immunités, A2-0041/85; projet de résolution du 14 juin 1985, JO n° C 175 du 15 juillet 1985, p. 263; le passage cité étant extrait de l'avis émis par Mme Vayssade au nom de la commission des affaires juridiques et des droits du citoyen). C'est d'ailleurs dans le cadre du débat sur cette question qu'il a été décidé d'instituer une commission qui s'occuperait exclusivement des pétitions et ce, à titre d'alternative à l'institution d'un médiateur européen.

wordt gemaakt. Men kan zich afvragen of deze termijnen wel altijd gerechtvaardigd zijn.

In de Verdragstekst had men hieromtrent specifieke bepalingen kunnen inlassen.

Positief is wel te moeten vaststellen dat de jongste jaren het doorzenden van verzoekschriften naar andere parlementaire commissies aan betekenis heeft gewonnen.

Verder dient er gestreefd te worden naar een meer optimale samenwerking met de nationale ombudsmannen en de ter zake bevoegde commissies van de nationale parlementen. Ook dienen de termijnen waarbinnen de nationale autoriteiten antwoord moeten geven op de naar aanleiding van verzoekschriften gestelde vragen, beter te worden gerespecteerd.

Het invoeren van een vorm van sanctie of rechtstreekse uitvoeringsmiddelen zijn dus onontbeerlijk.

De bepaling van artikel 138 D laat wel niet toe verzoekschriften te aanvaarden van burgers van derde landen, een suggestie die weleens geopperd geweest was.

d. *De Ombudsman (artikel 138 E)*

Het Europees Parlement benoemt een ombudsman die bevoegd is kennis te nemen van klachten van burgers van de Unie of van natuurlijke of rechtspersonen met verblijfplaats of statutaire zetel in een Lidstaat over gevallen van wanbeheer bij het optreden van de communautaire instellingen of organen, met uitzondering van het Hof van Justitie en het Gerecht van eerste aanleg bij de uitoefening van hun gerechtelijke taak (artikel 138 E, 1, eerste lid).

*
* *

Bij diverse gelegenheden reeds heeft het Europees Parlement het voorstel tot instelling van een Europese Ombudsman bestudeerd en het is daarbij tot de conclusie gekomen dat « als gevolg van de verschillen tussen de nationale en communautaire rechtsorde het niet mogelijk is het instituut ombudsman eenvoudigweg over te brengen naar het communautaire systeem » (zie verslag — CHANTERIE namens de commissie Reglement, onderzoek geloofsbrieven en immuniteten, A2-0041/85; ontwerp-resolutie van 14 juni 1985, PB n° C 175 van 15 juli 1985, blz. 263; het citaat is afkomstig uit het advies dat Mevrouw Vaysade namens de commissie juridische zaken en rechten van de burger heeft uitgebracht). Het is trouwens in het kader van het debat over deze kwestie dat besloten werd tot oprichting van een commissie die zich uitsluitend met verzoekschriften zou bezighouden, en dat als alternatief voor de instelling van een Europese ombudsman.

Une question importante qui se pose en ce qui concerne la compétence de cette figure juridique est de savoir ce que l'on entend exactement par « mauvaise administration ».

Le manque d'exactitude dans la définition de cette notion engendrera à coup sûr des frictions avec la Commission des pétitions du Parlement européen. De nombreuses questions se posent en la matière. Quels sont les rapports entre ces deux institutions et à qui le citoyen doit-il en fait s'adresser ? Une procédure engagée devant une de ces institutions exclut-elle une procédure devant l'autre ? Se justifie-t-il encore d'affiner, voir d'étendre les compétences de la Commission des pétitions ? Cette extension est pourtant ce que le Parlement européen souhaite vivement voir réaliser.

Le texte du Traité ne fait par ailleurs mention que d'un seul médiateur. On peut se demander, lorsque l'on considère l'étendue de la Communauté européenne et la diversité des langues et des cultures, si ce chiffre est bien réaliste.

Un certain nombre de questions se posent en ce qui concerne l'indépendance de cette figure juridique. C'est ainsi qu'on peut inférer du texte du premier paragraphe du point 1 de l'article 138E que l'appellation « institutions et organes communautaires » s'applique également au Parlement européen. On peut se demander si cette disposition aura un prolongement dans la pratique, dans la mesure où le deuxième paragraphe du point 2 de l'article précité prévoit « que le médiateur peut être déclaré démissionnaire par la Cour de justice, à la requête du Parlement européen, s'il ne remplit plus les conditions nécessaires à l'exercice de ses fonctions ou s'il a commis une faute grave ». Avec une telle formulation, tout est possible.

Le deuxième paragraphe du point 1 de l'article 138E dispose par ailleurs qu'un membre du Parlement européen peut saisir le médiateur d'une ou plusieurs plaintes. A l'origine, cette possibilité avait également été prévue pour la commission des pétitions, mais elle a été supprimée par la suite. Il serait souhaitable de la supprimer également en ce qui concerne le médiateur. Telle qu'elle est prévue actuellement, cette possibilité ne pourra être que l'expression de l'impuissance d'un membre du Parlement européen. Il est étrange que l'on ne confie pas exclusivement au Parlement la compétence de fixer le statut du médiateur ainsi que les conditions générales régissant l'exercice de cette fonction.

On peut s'attendre à ce que la création de cette institution suscite de grands espoirs auprès des citoyens, mais seul l'avenir nous dira si ces espoirs sont fondés.

5. *Un modèle pour une nouvelle architecture européenne ?*

Le Traité sur l'Union européenne ne constitue certes qu'« une nouvelle étape dans le processus créant

Grote vraag bij de bevoegdheid van deze rechtsfiguur is wat men juist verstaat onder wanbeheer.

De niet juiste definiëring van dit begrip zal voorzer wrijvingen veroorzaken met de Commissie voor de Verzoekschriften van het Europees Parlement. Ter zake rijzen er een groot aantal vragen. Hoe verhouden beide instituten zich jegens elkaar, en bij wie moet de burger nu eigenlijk terecht ? Sluit een procedure voor het ene, een procedure voor het andere uit ? Heeft het nog zin om de werking van de Commissie voor de Verzoekschriften van het Europees Parlement te verfijnen, ja zelfs uit te breiden. Dit laatste wordt nochtans heftig bepleit door het Europees Parlement.

Verder is er in de verdragstekst slechts sprake van één ombudsman. Wanneer men de uitgestrektheid van de Europese Gemeenschap, alsmede de diversiteit van talen en culturen voor ogen houdt, kan men toch de bedenking opperen of dit wel realistisch is.

Met betrekking tot de onafhankelijkheid van deze rechtsfiguur, rijzen er vragen. Zo blijkt door deductie uit de libellering van het eerste lid, in punt 1 van artikel 138E dat ook het Europees Parlement onder de communautaire instellingen valt. In hoeverre dit gerealiseerd zal worden, blijft een open vraag daar het tweede lid in punt 2 van betreffend artikel libelleert dat « op verzoek van het Europees Parlement de ombudsman door het Hof van Justitie van zijn ambt ontheven kan worden verklaard, indien hij niet meer aan de eisen voor de uitoefening van zijn ambt voldoet of op ernstige wijze is tekortgeschoten ». Deze formulering laat alle mogelijkheden open.

Het tweede lid van punt 1 van artikel 138E voorziet ook in de mogelijkheid dat een lid van het Europees Parlement een of meerdere klachten kan voorleggen. Deze mogelijkheid bestond vroeger ook voor de Verzoekschriftencommissie, maar is naderhand geschrapt geweest. Hetzelfde zou wenselijk zijn voor wat de Ombudsman betreft. Zoals het nu voorkomt is het een eerder weergeven van onmacht vanwege een lid van het Europees Parlement. Het is bevreemdend dat het Europees Parlement niet uitsluitend bevoegd is om zelf het statuut van de Ombudsman alsmede de algemene voorwaarden voor de uitoefening van het ambt van Ombudsman, vast te stellen.

Men krijgt bij dit alles het gevoel dat de oprichting van deze instantie hoge verwachtingen zal wekken bij de burgers, doch of deze verwachtingen daadwerkelijk waargemaakt zullen worden, zal de toekomst moeten uitmaken.

5. *Een model voor een nieuwe Europese architectuur ?*

Het Verdrag betreffende de Europese Unie « markeert weliswaar slechts een nieuwe etappe in het

une Union sans cesse plus étroite »; l'article B précise d'ailleurs que la révision future doit assurer l'efficacité des mécanismes et institutions communautaires. Dans l'état actuel, les structures et les mécanismes de décision proposés sont très éloignés des principes fédéralistes et ne répondent guère à un objectif d'ouverture pourtant légitimement souhaitable dès lors que de nombreux Etats souhaitent adhérer à une Communauté européenne dont l'image positive masque mal les insuffisances et les incohérences. On voit mal notamment comment une Union basée sur des modèles institutionnels aussi différenciés, avec un déficit démocratique persistant et dont l'efficacité est loin d'être garantie pourrait accueillir à moyen terme des Etats de tradition démocratique comme les pays membres de l'Association européenne de libre échange (AELE).

3. Comparaison des propositions en matière institutionnelle adoptées lors de la Conférence des Parlements de la Communauté européenne (Rome) et des textes correspondants du traité de Maastricht

Dans sa résolution du 27 juin 1991, article 23, la Chambre des Représentants annonce « qu'elle n'approuvera en aucun cas les modifications des traités si les résultats des Conférences intergouvernementales ne sont pas conformes à la Déclaration finale de la Conférence des Parlements de la Communauté européenne de Rome, qui a été approuvée le 30 novembre 1990. Il est donc pertinent de vérifier le degré de conformité des textes issus de Maastricht à ceux votés à Rome.

1. En son paragraphe 12, la déclaration de Rome estime que le temps est venu de transformer les relations entre Etats membres en Union européenne selon une proposition de constitution élaborée par des procédures qui fassent participer le Parlement européen et les Parlements nationaux.

L'union telle qu'elle ressort de Maastricht ne résulte aucunement d'un tel processus et n'émane en aucun cas ni du Parlement européen, ni des parlements nationaux.

2. Dans le même paragraphe 12, il est dit que le président de la Commission doit être élu par le Parlement européen à la majorité absolue sur proposition du Conseil européen, la Commission présentant son programme au Parlement en vue d'un vote de confiance. L'article 158, alinéa 2, du Traité précise que le président (désigné par un accord des gouvernements) et son équipe (chaque gouvernement désigne son ou ses commissaires) sont soumis à un vote d'approba-

proces van totstandbrenging van een steeds hechter verbond tussen de volkeren van Europa » ; artikel B bepaalt overigens dat de toekomstige herziening de doeltreffendheid van de mechanismen en instellingen van de Gemeenschap dient te garanderen. In de huidige stand van zaken zijn de voorgestelde besluitvormingsstructuren en -mechanismen ver verwijderd van de federalistische beginselen en zij beantwoorden helemaal niet aan het nochtans rechtmatige streven naar openheid, nu heel wat Staten wensen toe te treden tot een Europese Gemeenschap waarvan het positieve imago de gebreken en de incoherentie nauwelijks verhult. Zo is het niet duidelijk hoe een Verdrag dat op zo uiteenlopende institutionele modellen gegrondvest is, mank gaat aan een hardnekkig democratisch tekort en waarvan de doeltreffendheid alles behalve vaststaat, op middellange termijn Staten met een democratische traditie zoals de Lidstaten van de Europese Vrijhandelsassociatie (EVA) zou kunnen opnemen.

3. Vergelijking van de institutionele voorstellen aangenomen door de Conferentie van de Parlementen van de Europese Gemeenschap (Rome) met de overeenkomstige teksten van het verdrag van Maastricht

In artikel 23 van haar resolutie van 27 juni 1991 kondigt de Kamer van Volksvertegenwoordigers aan « dat ze onder geen beding haar goedkeuring zal hechten aan de Verdragswijzigingen indien de resultaten van de Intergouvernementele Conferenties niet in overeenstemming zijn met de op 30 november 1990 te Rome goedgekeurde Slotverklaring van de Conferentie van Parlementen van de Europese Gemeenschap ». Het is dus geraden na te gaan in hoeverre de teksten van Maastricht overeenstemmen met die welke te Rome zijn goedgekeurd.

1. In haar paragraaf 12 acht de verklaring van Rome de tijd rijp om het geheel van de betrekkingen tussen de Lidstaten om te zetten in een Europese Unie aan de hand van een ontwerp-grondwet, opgesteld met behulp van procedures waarin het Europees Parlement en de nationale parlementen hun inbreng zullen hebben.

De Unie, zoals die in Maastricht werd opgezet, is helemaal niet het eindpunt van een dergelijk proces en zij gaat in geen geval van het Europees Parlement of van de parlementen van de Lidstaten uit.

2. In dezelfde paragraaf 12 wordt gezegd dat de voorzitter van de Commissie op voordracht van de Europese Raad door het Europees Parlement met volstrekte meerderheid van stemmen moet worden gekozen, waarbij de aantredende Commissie haar programma aan een motie van vertrouwen in het Parlement moet onderwerpen. Artikel 158, tweede lid, van het Verdrag bepaalt dat de (na overleg tussen de regeringen) voorgedragen voorzitter en diens

tion par le parlement européen. Il n'est pas question d'un vote de confiance sur un programme politique.

3. En son paragraphe 10, la déclaration préconise le système généralisé de co-décision en matière législative entre le Parlement et le Conseil des Ministres et le droit d'initiative pour le Parlement en cas de carence de la Commission. L'article 189B instaure un type de co-décision où le Conseil garde sa suprématie et pour un nombre limité de matières.

4. Le paragraphe 16 estime que l'avis conforme du Parlement européen est requis avant la ratification par les parlements nationaux pour toute révision des Traités. Cette proposition n'a pas été retenue à Maastricht.

5. Le paragraphe 20 affirme que les pouvoirs de contrôle du Parlement européen doivent être renforcés. Les articles 137B, 137BB et 137C du nouveau Traité prévoient des mécanismes nouveaux d'investigation du Parlement, médiateur) mais aucun de ces mécanismes ne garantit un accroissement du pouvoir de contrôle. A noter que les modalités du droit d'enquête ne sont pas fixées par le Parlement mais dépendent de l'accord du Conseil et de la Commission.

6. Toujours dans son paragraphe 12, la Déclaration de Rome juge que le vote à l'unanimité doit être l'exception et ne s'appliquer que dans des cas limités prévus par les traités. En outre, elle demande que les réunions du Conseil dans son rôle législatif, soient publiques (article 17).

S'il y a extension du vote à la majorité dans le Traité, il n'est reste pas moins que le vote à l'unanimité reste courant et s'applique, en particulier, de manière dominante dans les nouveaux domaines que sont la PESC et l'AIJ.

Il est à peine utile de préciser que les réunions du Conseil ne sont pas publiques.

7. Le point 14 de la déclaration estime que les parlements nationaux doivent pouvoir exercer leur influence sur la définition des positions de leur gouvernement. Cette prise de position devient, dans une déclaration annexe du Traité : « les gouvernements doivent veiller à ce que les parlements nationaux puissent disposer des propositions législatives de la Commission en temps utile pour leur information ou un éventuel examen ». Le moins qu'on puisse en dire est que la nuance est d'importance et que les gouver-

ploeg (iedere regering wijst haar commissielid (-leden) aan) als college aan een stemming van het Europees Parlement ter goedkeuring worden onderworpen. Er is geen sprake van een vertrouwenstemming over een politiek programma.

3. In paragraaf 10 beveelt de verklaring inzake wetgevingsbevoegdheid een veralgemeende regeling op het stuk van medebeslissing aan tussen het Parlement en de Raad van Ministers. Aan het Parlement wordt een initiatiefrecht toegekend voor het geval de Commissie in gebreke blijft. Artikel 189B voorziet in een soort van medebeslissing waarbij de Raad voor een beperkt aantal materies nog altijd het laatste woord heeft.

4. In paragraaf 16 wordt de mening geopperd dat voor een herziening van de Verdragen het eensluidend advies van het Europees Parlement vereist is alvorens de nationale parlementen ze kunnen ratificeren. Dat voorstel werd in Maastricht niet overgenomen.

5. Paragraaf 20 bevestigt dat de controlebevoegdheden van het Europees Parlement moeten worden verruimd. De artikelen 137B, 137BB en 137C van het nieuwe Verdrag voorzien in nieuwe onderzoeksprocedures voor het Europees Parlement of zij bekrachtigen het bestaan daarvan (petitierecht bij het Europees Parlement, onderzoeksrecht van het Parlement, ombudsman) maar geen van die procedures garandeert een versterking van de controlebevoegdheid. Voorts zij opgemerkt dat de nadere regels voor de uitoefening van het onderzoeksrecht niet worden vastgesteld door het Parlement, maar aan de goedkeuring van de Raad en van de Commissie zijn onderworpen.

6. Nog steeds in paragraaf 12 van de Verklaring van Rome wordt gesteld dat eenparigheid van stemmen de uitzondering moet blijven en alleen toepassing mag vinden in een beperkt aantal gevallen die in de Verdragen zijn vermeld. Bovendien vraagt de Verklaring (in artikel 17) dat de vergaderingen van de Raad optredend als wetgever openbaar zouden zijn.

Hoewel het Verdrag de meerderheidsstemming uitbreidt, blijft de stemming met eenparigheid van stemmen een gangbare procedure die inzonderheid gehanteerd wordt voor de nieuwe materies zoals het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid en de samenwerking op het gebied van Justitie en Binnenlandse Zaken.

Hoeft het nog gezegd dat de vergaderingen van de Raad niet openbaar zijn ?

7. In punt 14 van de Verklaring wordt gesteld dat de nationale parlementen invloed moeten kunnen uitoefenen op de standpuntbepalingen van hun regering inzake Europees beleid. In een als bijlage bij het Verdrag opgenomen verklaring wordt dat als volgt omschreven : « De regeringen zien er op toe dat de nationale parlementen tijdig, ter informatie of voor een eventuele bespreking, de beschikking krijgen over alle wetgevingsvoorstellen van de Commissie ». Op zijn zachtst uitgedrukt is dat een belangrijke

nements ne semblent pas souhaiter l'intervention des parlements dans l'élaboration des textes.

8. Le point 15 demande aux Etats membres de prendre les initiatives nécessaires pour que la transposition des normes européennes se fasse dans les délais prévus. La déclaration sur l'application du droit communautaire en annexe du Traité ne fait qu'insister à nouveau sur les obligations des Etats membres.

9. En matière de transparence de la législation européenne souhaitée par la déclaration de Rome (paragraphe 22), la déclaration sur la publicité de l'information « recommande à la Commission de soumettre un rapport sur des mesures visant à accroître l'accès du public à l'information dont disposent les institutions ».

10. Enfin, pour ce qui est de l'application du principe de subsidiarité, le paragraphe 24 demandait l'inscription de ce principe dans le Traité, ce qui est réalisé (article 3B). Par contre, rien n'est réglé en ce qui concerne les pouvoirs de la Cour de justice en la matière.

4. Conclusions

Le Traité sur l'Union européenne constitue de fait un pas en avant dans la construction européenne. Cette construction ne s'est malheureusement pas poursuivie dans la logique communautaire et clairement fédéraliste souhaitée par la Conférence des parlements et, en particulier, par le Parlement belge. L'évaluation des aspects institutionnels du Traité à la lumière des critères mis en avant par les autorités belges en 1990 met en avant certains éléments positifs pour ce qui est de l'efficacité des mécanismes décisionnels et de l'affirmation du principe de *subsidiarité*; ces éléments sont cependant trop faibles pour contrebalancer les points très négatifs de l'ensemble, en particulier pour ce qui est du déficit démocratique, lequel dans une certaine mesure, s'est aggravé.

La comparaison des textes de la déclaration de Rome de novembre 1990 et du Traité montre par ailleurs à quel point les positions des parlements d'Europe ont été ignorées.

Les Rapporteurs,

A.-M. NEYTS
P. LANNOYE

Le Président,

Ch.-F. NOTHOMB

nuance en de regeringen schijnen het niet wenselijk te achten dat de parlementen zich met de uitwerking van de teksten zouden gaan bemoeien.

8. Punt 15 verzoekt de Lidstaten de nodige initiatieven te nemen ten einde de Europese regelgeving binnen de gestelde termijnen in hun nationaal recht om te zetten. De als bijlage bij het Verdrag opgenomen verklaring betreffende de tenuitvoerlegging van het gemeenschapsrecht legt andermaal de nadruk op de verplichtingen van de Lidstaten.

9. Inzake de transparantie van de Europese wetgeving, zoals die door de Verklaring van Rome over de openbaarheid van de informatie (§ 22) wordt gewenst, wordt aan de Commissie aanbevolen « verslag uit te brengen over de maatregelen om de toegang van het publiek tot de informatie waarover de instellingen beschikken, te vergroten ».

10. Wat ten slotte de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel betreft, werd in paragraaf 24 gevraagd dat dit beginsel in het Verdrag zou worden opgenomen. Dat is ook gebeurd (artikel 3B). Wat echter de desbetreffende bevoegdheden van het Hof van Justitie betreft, staat men nog nergens.

4. Conclusies

Het Verdrag betreffende de Europese Unie betekent inderdaad een stap vooruit bij de Europese opbouw. Die opbouw werd spijtig genoeg niet voortgezet conform de communautaire logica en het ontbreekt hem aan een duidelijk federalistische stempel zoals die door de Conferentie van Parlementen en inzonderheid door het Belgisch Parlement wordt voorgestaan. De beoordeling van de institutionele aspecten van het Verdrag aan de hand van de criteria die door de Belgische autoriteiten in 1990 naar voren werden gebracht, brengt een aantal positieve elementen aan het licht wat de *doeltreffendheid* van de besluitvormingsmechanismen en de bevestiging van het *subsidiariteitsbeginsel* betreft. Die elementen wegen echter niet op tegen de zeer negatieve aspecten van het geheel, inzonderheid op het stuk van het democratisch tekort, waar de toestand tot op zekere hoogte nog erger geworden is.

Uit een vergelijking van de teksten van de verklaring van Rome van november 1990 met het Verdrag blijkt bovendien hoezeer de standpunten van de Europese parlementen genegeerd werden.

De Rapporteurs,

A.-M. NEYTS
P. LANNOYE

De Voorzitter,

Ch.-F. NOTHOMB

ANNEXE 1

PROCEDURES DE DECISION A LA MAJORITE

Majorité des deux tiers

— Application de conventions dans le domaine de la Justice et des Affaires Intérieures.

Modification en faveur d'un vote à majorité qualifiée (devant faire l'objet d'une décision unanime du Conseil)

— Mise en œuvre d'une action commune/collective dans le domaine de la politique extérieure et de la sécurité communes (PESC article J3, 2);

— Mesures visant à mettre en œuvre une action commune/collective dans le domaine de la coopération en matière de Justice et d'Affaires Intérieures (article K3 2, 2^e tiret, b ...);

— Matières transférées à la compétence de la Communauté émanant du domaine de la coopération en matière de justice et d'Intérieur (article K9 ...);

— Environnement (fiscalité, programme d'utilisation des terres, ressources en eau et énergie) (article 130 S, 2)).

Vote à majorité qualifiée suivi de la transmission de l'information au Parlement Européen

— Volets de la politique économique (article 103) et de la politique monétaire interne/nationale (article 109);

— Politique commerciale commune (article 113);

— Mouvement de capital à destination ou en provenance de pays tiers ainsi que des mesures de « revanche » (article 73 F et G);

— Programmes spécifiques de Recherche et Développement.

Nouvelle procédure de consultation (uniquement la partie avec vote à la majorité qualifiée après consultation formelle du Parlement Européen)

— Mesures d'aide financière aux Etats membres (article 94),

— Détermination des pays tiers dont les citoyens ont besoin d'un visa (article 100 C, 1);

— Uniformité du format des visas (article 100 C,3).

Procédure de coopération (article 189 C)

— Règlements interdisant la discrimination sur base de la nationalité (article 6),

— Transport à l'intérieur de la CE (article 75);

— Décisions de mise en œuvre du Fonds Social (article 125);

— Autres mesures dans le domaine de la formation professionnelle (article 127, 4);

— Réseaux trans-européens (interopérationalité et finance) (article 129 D);

— Décisions de mise en œuvre du fonds Régional (article 130);

BIJLAGE 1

PROCEDURES VOOR BESLUITVORMING BIJ MEERDERHEID

Beslissingen genomen met een tweederde meerderheid.

— Uitvoering van de overeenkomsten op het gebied van justitie en binnenlandse zaken.

Omzetting in stemming bij gekwalificeerde meerderheid van stemmen (na een daartoe strekkende eenparige beslissing van de Raad)

— Tenuitvoerlegging van een gemeenschappelijk/gezamenlijk optreden op het gebied van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB - Artikel J3, lid 2);

— Maatregelen met het oog op de tenuitvoerlegging van een gemeenschappelijk/gezamenlijk optreden in het kader van de samenwerking op het gebied van justitie en binnenlandse zaken (artikel K3, lid 2, 2^{de} streepje, b, ...);

— Aangelegenheden betreffende de samenwerking op het gebied van justitie en binnenlandse zaken, waarvoor de bevoegdheid aan de Gemeenschap is overgedragen (artikel K.9 ...);

— Milieu-aangelegenheden (fiscale aspecten, programma's voor bodembestemming, waterbeheer en energievoorziening) (artikel 130 S, lid 2).

Stemming bij gekwalificeerde meerderheid gevolgd door de kennisgeving aan het Europees Parlement

— Onderdelen van het economische beleid (artikel 103) en het interne monetaire beleid (artikel 109);

— Gemeenschappelijke handelspolitiek;

— Kapitaalbewegingen naar of uit derde landen, alsmede « retorsiemaatregelen » (artikel 73 F en G);

— Specifieke onderzoeks- en ontwikkelingsprogramma's.

Nieuwe overlegprocedure (uitsluitend het onderdeel met stemming bij gekwalificeerde meerderheid na formele raadpleging van het Europees Parlement)

— Financiële steun aan de Lidstaten (artikel 94);

— Vaststelling van de derde Staten wier ingezetenen aan de visumplicht onderworpen zijn (artikel 100 C, lid 1);

— Invoering van een eenvormig visummodel (artikel 100 C, lid 3).

Samenwerkingsprocedure (artikel 189 C)

— Regelgevingen inzake het verbod tot discriminatie op grond van nationaliteit (artikel 6);

— Intra-communautair vervoer (artikel 75);

— Beslissingen met het oog op de tenuitvoerlegging van het Sociaal Fonds (artikel 125);

— Andere maatregelen op het gebied van de beroepsopleiding (artikel 127, lid 4);

— Transeuropese netwerken (interopérationnalité en financiële aspecten) (artikel 129 D);

— Beslissingen met het oog op de tenuitvoerlegging van het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (artikel 130);

— Règlements concernant des programmes RDT de la Communauté : Recherche et Développement Technologique (article 130 J, K, L);

— Environnement à l'exception de la fiscalité, de l'utilisation des terres, de l'eau et de l'énergie) (article 130 S, 1);

— Politique de développement (article 130 W);

— Politique sociale (santé et sécurité au travail) (article 118 A);

— Politique sociale menée par 11 Etats membres concernant les conditions de travail, l'information et la consultation des travailleurs, l'égalité de traitement et l'intégration dans le marché du travail (Protocole des Etats membres à l'exception du Royaume-Uni, article 2, 2);

— Règlements visant la surveillance multilatérale (UEM) (article 103, 5);

— Définition des conditions d'accès aux institutions financières pour les autorités publiques (article 104A);

— Définition de l'accès à la créance auprès des banques centrales pour les autorités publiques (article 104B);

— Dénominations et spécifications des pièces de monnaie (UEM) (article 108, 3).

Procédure de co-décision (article 189 B)

— Libre circulation des travailleurs (article 49);

— Droit à l'établissement (article 54);

— Traitement des nationaux étrangers (article 56);

— Reconnaissance mutuelle des diplômes (article 57, 1);

— Dispositions pour les indépendants (article 57, 2);

— Harmonisations du marché intérieur (article 100 A);

— Reconnaissances mutuelles du marché intérieur (article 100 B);

— Education (mesures de stimulation) (article 126, 4);

— Formation professionnelle (mesures touchant les travailleurs (article 127, 2);

— Programmes environnementaux (article 130 S, 3);

— Directives du réseau trans-européen (article 129 D);

— Mesures de stimulation dans le domaine de la santé publique (Titre X);

— Protection du consommateur (Titre XI).

— Regelgevingen betreffende de communautaire programma's voor onderzoek en technologische ontwikkeling (artikel 130 J, 130 K en 130 L);

— Milieu-aangelegenheden met uitzondering van de fiscale aspecten, bodembestemming, waterbeheer en energievoorziening) (artikel 130 S, lid 1);

— Ontwikkelingsbeleid (artikel 130 W);

— Sociaal beleid (veiligheid en gezondheid van werknemers (artikel 118 A);

— Het door 11 Lidstaten gevoerde sociale beleid op het gebied van de arbeidsvoorwaarden, voorlichting en raadpleging van werknemers, de gelijke kansen voor mannen en vrouwen, en de integratie in de arbeidsmarkt (protocol ondertekend door alle Lidstaten, met uitzondering van het Verenigd Koninkrijk) (artikel 2, lid 2);

— Regelgevingen inzake multilateraal toezicht (EMU) (artikel 103, lid 5);

— Vaststelling van de voorwaarden waarop publiek-rechtelijke lichamen toegang tot financiële instellingen krijgen (artikel 104 A);

— Vaststelling van de voorwaarden waarop publiek-rechtelijke lichamen schuldvorderingen bij de centrale banken kunnen indienen (artikel 104 B);

— Benaming en specifieke kenmerken van de munten (EMU) (artikel 108, lid 3?).

Medebeslissingsprocedure (artikel 189 B)

— Vrij verkeer van werknemers (artikel 49);

— Vrijheid van vestiging (artikel 54);

— Behandeling van vreemdelingen (artikel 56);

— Onderlinge erkenning van diploma's (artikel 57, lid 1);

— Beslissingen ten aanzien van zelfstandigen (artikel 57, lid 2);

— Maatregelen met het oog op de onderlinge aanpassing ter zake van de interne markt (artikel 100 A);

— Maatregelen van onderlinge erkenning ter zake van de binnenmarkt (artikel 100 B);

— Onderwijs (stimuleringsmaatregelen) (artikel 126, lid 4);

— Beroepsopleiding (maatregelen ten aanzien van werknemers) (artikel 127, lid 2);

— Maatregelen op milieugebied (artikel 130 S, lid 3);

— Richtsnoeren inzake de transeuropese netwerken (artikel 129 D);

— Stimuleringsmaatregelen op het gebied van de volksgezondheid (Titel X);

— Consumentenbescherming (Titel XI).

ANNEXE 2

LES CONSEQUENCES DU PROJET DE TRAITE
SUR L'UNION EUROPEENNE SUR
LES ACTIVITES DU
PARLEMENT EUROPEEN

Commission institutionnelle du PE
(Doc. PE 155 427 — 14 janvier 1992)

I. — La codécision

- art. 49 : libre circulation des travailleurs ⁽¹⁾;
- art. 54 : droit d'établissement ⁽¹⁾;
- art. 56, 1, 2^{ème} phrase : idem ⁽¹⁾;
- art. 57, 1 : idem ⁽¹⁾;
- art. 57, 2, 2^{ème} phrase : idem ⁽¹⁾ — art. 66 : services;
- art. 100 A : marché intérieur ⁽¹⁾;
- art. 100 B : idem ⁽¹⁾;
- art. 126 : éducation ⁽³⁾;
- art. 128 : culture ⁽³⁾ ⁽⁴⁾;
- art. 129 : santé ⁽³⁾;
- art. 129 A : consommateurs ⁽³⁾;
- art. 129 D : Orientations : réseaux transeuropéens ⁽³⁾;
- art. 130 I, 1 : recherche ⁽³⁾ ⁽⁴⁾ : programme cadre multiannuel;
- art. 130 S, 3 : environnement ⁽²⁾ : programme d'action à caractère général;

II. — L'avis conforme

- art. 8 A : citoyenneté;
- art. 130 D : fonds structurels;
- art. 138 : procédure électorale (sans préjudice des ratifications nationales);
- art. 228 : accords internationaux, y compris les accords d'association (art. 238), de coopération avec implications budgétaires importantes ou impliquant modification de décisions prises en codécision (pour les autres matières : consultation) ⁽⁵⁾.

2 avis conformes sont prévus en matière d'Union économique et monétaire :

- art. 106, par. 5 : amendement du protocole sur le SEBC;
- art. 108, par. 4 : tâches particulières de la Banque centrale européenne en matière de contrôle.

⁽¹⁾ Procédure de coopération actuellement.

⁽²⁾ Consultation actuellement.

⁽³⁾ Nouvelle compétence.

⁽⁴⁾ Une divergence existe entre la version anglaise (unanimité) et la version française (majorité qualifiée).

⁽⁵⁾ L'avis conforme sur les articles 138 et 0 (Ce 237) : est donné à la majorité des membres qui composent le Parlement, tandis que les autres avis conformes sont donnés à la majorité des votants.

BIJLAGE 2

GEVOLGEN VAN HET ONTWERP-VERDRAG
BETREFFENDE DE EUROPESE UNIE VOOR
DE WERKZAAMHEDEN VAN HET
EUROPEES PARLEMENT

Commissie institutionele zaken — EP
(Doc. EP 155 427 — 14 januari 1992)

I. — Medebeslissing

- art. 49 : vrij verkeer van werknemers ⁽¹⁾;
- art. 54 : vrijheid van vestiging ⁽¹⁾;
- art. 56, lid 1, tweede volzin : idem ⁽¹⁾;
- art. 57, lid 1 : idem ⁽¹⁾;
- art. 57, lid 2, tweede volzin : idem ⁽¹⁾ — art. 66 : diensten;
- art. 100 A : interne markt ⁽¹⁾;
- art. 100 B : idem ⁽¹⁾;
- art. 126 : onderwijs ⁽³⁾;
- art. 128 : cultuur ⁽³⁾ ⁽⁴⁾;
- art. 129 : volksgezondheid ⁽³⁾;
- art. 129 A : consumenten ⁽³⁾;
- art. 129 D : richtsnoeren : transeuropese netwerken ⁽³⁾;
- art. 130 I, lid 1 : onderzoek ⁽²⁾ ⁽⁴⁾ : meerjaren-kaderprogramma;
- art. 130 S, lid 3 : milieu ⁽²⁾ : algemeen actieprogramma.

II. — Instemming

- art. 8 A : burgerschap;
- art. 130 D : structuurfondsen;
- art. 138 : verkiezingsprocedure (onder voorbehoud van ratificatie door de Lidstaten);
- art. 228 : internationale overeenkomsten, met inbegrip van de associatie-akkoorden (art. 238) en de samenwerkingsovereenkomsten, die belangrijke budgettaire gevolgen hebben of de wijziging impliceren van besluiten die zijn genomen met medebeslissingsrecht (voor de andere aangelegenheden, met uitzondering van artikel 113, lid 3 : raadpleging) ⁽⁵⁾.

inzake de Economische en Monetaire unie, instemming in de volgende twee gevallen :

- art. 106, lid 5 : wijziging van het protocol betreffende het ESCB;
- art. 108, lid 4 : specifieke taken van de Europese Centrale Bank inzake het toezicht.

⁽¹⁾ Momenteel : samenwerkingsprocedure.

⁽²⁾ Momenteel : raadplegingsprocedure.

⁽³⁾ Nieuwe bevoegdheid.

⁽⁴⁾ Verschil tussen de Engelse versie (eenparigheid) en de Franse versie (gekwalficeerde meerderheid).

⁽⁵⁾ Artikelen 138 en 0 (ex 237) : instemming met meerderheid van stemmen van de leden van het Europees Parlement. In de andere gevallen : instemming met meerderheid van de uitgebrachte stemmen.

III. — Procédure de coopération

En matière d'Union politique, 7 nouveaux cas de procédure de coopération sont introduits, dont une disposition relevant du protocole applicable à onze Etats membres en matière sociale (art. 118, par. 2).

- art. 6 : non discrimination ⁽¹⁾;
- art. 75, 1 : transports ⁽²⁾;
- art. 118, 2 : social ⁽³⁾ (protocole applicable à 11 Etats membres);
- art. 125 : fonds social ⁽²⁾;
- art. 127 : éducation B ⁽³⁾;
- art. 129 D : réseaux transeuropéens (sauf les orientations) ⁽³⁾;
- art. 130 E : cohésion économique et sociale, décisions d'application ⁽¹⁾;
- art. 130 O : recherche, mise en œuvre des programmes;
- art. 130 S, §§ 1 et 3 : environnement, action et mise en œuvre des programmes ⁽²⁾;
- art. 130 W : coopération au développement, art. C ⁽³⁾;

Dans le domaine de l'Union économique et monétaire, 4 cas de procédure de coopération sont établis :

- art. 103, par. 5 : règles pour la procédure de surveillance multilatérale ⁽³⁾;
- art. 104 A : mise en œuvre de l'application de l'article 104 ⁽³⁾;
- art. 104 B, par. 2 : mise en œuvre de l'application de l'article 104 ⁽³⁾;
- art. 108, par. 3 : mesures d'harmonisation concernant la circulation des pièces métalliques ⁽³⁾.

IV. — Consultation

- art. C, 1 et 2 : citoyenneté;
- art. F : citoyenneté (ratification des Etats membres);
- art. 75, 3 : transports;
- art. 99 : fiscalité;
- art. 100 : harmonisation des législations;
- art. 100 C : entrée et séjour des étrangers;
- art. 130, par. 3 : industrie;
- art. 118, 3 : social;
- art. 130, B : cohésion;
- art. 130, I, par. 4 : recherche, programmes spécifiques;
- art. 130 O (en partie) : recherche;
- art. 130 S, 2 : environnement;
- art. 201 : ressources propres;
- art. 209 : règlement financier;
- PESC, art. J, par. 7 : information et consultation;
- affaires intérieures et judiciaires, art. K, par. 6 : information et consultation;
- Art. 2, par. 3, affaires sociales (Accord entre 11 Etats-membres).
- art. 235 et 236 (nouveau W).

III. — Samenwerkingsprocedure

Wat de Politieke Unie betreft, wordt de samenwerkingsprocedure in 7 nieuwe gevallen toegepast. Eén van deze gevallen heeft betrekking op het protocol inzake het sociale beleid dat van toepassing is op 11 Lidstaten (art. 118, lid 2).

- art. 6 : niet-discriminatie ⁽¹⁾;
- art. 75, lid 1 : vervoer ⁽²⁾;
- art. 2, lid 2 : sociale zaken ⁽³⁾ (protocol van toepassing op 11 Lidstaten).
- art. 125 : sociaal fonds ⁽²⁾;
- art. 127 : onderwijs ⁽³⁾;
- art. 129 D : transeuropese netwerken (behalve richtsnoeren) ⁽³⁾;
- art. 130 E : economische en sociale samenhang, toepassingsbesluiten ⁽¹⁾;
- art. 130 O : onderzoek, uitvoering van de programma's;
- art. 130 S, leden 1 en 3 : milieu, tenuitvoerlegging van de actieprogramma's ⁽²⁾;
- art. 130 W : ontwikkelingssamenwerking ⁽³⁾;

Op het gebied van de Economische en Monetaire Unie wordt de samenwerkingsprocedure in 4 gevallen toegepast :

- art. 103, lid 5 : regels in verband met de multilaterale toezichtsprocedure ⁽³⁾;
- art. 104 A : tenuitvoerlegging van artikel 104 ⁽³⁾;
- art. 104 B, lid 2 : tenuitvoerlegging van artikel 104 ⁽³⁾;
- art. 108, lid 3 : maatregelen om het in omloop brengen van munten te harmoniseren ⁽³⁾.

IV. — Raadpleging

- art. 8 B : burgerschap;
- art. 8 F : burgerschap (ratificatie door de Lidstaten);
- art. 75, lid 3 : vervoer;
- art. 99 : fiscaliteit;
- art. 100 : onderlinge aanpassing van de wetgevingen;
- art. 100 C : toelating en verblijf van buitenlanders;
- art. 130, lid 3 : industrie;
- art. 118, 3 : sociale zaken;
- art. 130 B : samenhang;
- art. 130 I, lid 4 : onderzoek, specifieke programma's;
- art. 130 O (gedeeltelijk) : onderzoek;
- art. 130 S, lid 2 : milieu;
- art. 201 : eigen middelen;
- art. 209 : financiële regeling;
- Gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid, art. J, lid 7 : informatie en raadpleging;
- binnenlandse zaken en justitie, art. K, lid 6 : informatie en raadpleging;
- art. 2, lid 3, sociale zaken (Overeenstemming tussen 11 Lidstaten).
- art. 235 en 236 (nieuw W).

⁽¹⁾ Procédure de coopération actuellement.

⁽²⁾ Consultation actuellement.

⁽³⁾ Nouvelle compétence.

⁽¹⁾ Momenteel : samenwerkingsprocedure.

⁽²⁾ Momenteel : raadplegingsprocedure.

⁽³⁾ Nieuwe bevoegdheid.

Dans le domaine de l'Union économique et monétaire, 13 cas sont prévus :

- art. 104 C, par. 14 : révision du protocole concernant les déficits excessifs;
- art. 106, par. 6 : adoption du statut du SEBC;
- art. 109, par. 1 : taux de change de l'ECU;
- art. 109 A, par. 4 : nomination du président de la BCE;
- art. 109 E, par. 1 : nomination du président de l'institut monétaire européen;
- art. 109 E, par. 6 : règles concernant la consultation de l'institut monétaire européen par le Conseil;
- art. 109 E, par. 7 : autres tâches de l'institut monétaire européen;
- art. 109 I, par. 2 : début de la 3^{ème} étape;
- art. 109 I, par. 3 : début de la 3^{ème} étape;
- art. 109 I, par. 4 : début de la 3^{ème} étape (hypothèse du 1^{er} janvier 1999);
- art. 109 J, par. 1 : dérogation;
- art. 109 J, par. 2 : suppression des dérogations;
- art. 109 K, par. 1 : adoption de certaines normes du statut SEBC.

V. — Information au Parlement européen

- art. 103, par. 2 : recommandation du Conseil;
- art. 103, par. 4 : rapport du Président du Conseil et de la Commission sur les résultats de la surveillance multilatérale;
- art. 103 A, par. 2 : assistance financière;
- art. 104 C, par. 11 : sanctions pour les déficits excessifs;
- art. 109 A, par. 3 : présentation du rapport annuel et débat sur ce rapport présenté par le Président de la BCE;
- art. 109 B, par. 2 : composition du Comité économique et financier.

Op het gebied van de Economische en Monetaire Unie :

- art. 104 C, lid 14 : herziening van het protocol met betrekking tot de buitensporige tekorten;
- art. 106, lid 6 : aanneming statuut ESCB;
- art. 109, lid 1 : wisselkoerssysteem voor de ECU;
- art. 109 A, lid 4 : benoeming van de president van de ECB;
- art. 109 E, lid 1 : benoeming van de voorzitter van het Europees Monetair Instituut;
- art. 109 E, lid 6 : regels betreffende de raadpleging van het Europees Monetair Instituut door de Raad;
- art. 109 E, lid 7 : andere taken van het Europees Monetair Instituut;
- art. 109 I, lid 2 : begin van de derde fase;
- art. 109 I, lid 3 : begin van de derde fase;
- art. 109 I, lid 4 : begin van de derde fase (hypothese 1 januari 1999);
- art. 109 J, lid 1 : vrijwaring;
- art. 109 J, lid 2 : intrekking van vrijwaringen;
- art. 109 K, lid 1 : aanneming van sommige bepalingen betreffende het statuut van het ESCB.

V. — Informatie aan het Europees Parlement

- art. 103, lid 2 : aanbeveling van de Raad;
- art. 103, lid 4 : verslag van de voorzitter van de Raad en de voorzitter van de Commissie over de resultaten van de multilaterale toezichtsprocedure;
- art. 103 A, lid 2 : financiële bijstand;
- art. 104 C, lid 11 : maatregelen in geval van buitensporig overheidstekort;
- art. 109 A, lid 3 : indiening van het jaarverslag en debat over dit door de president van de ECB voor te leggen verslag;
- art. 109 B, lid 2 : samenstelling van het Economisch en Financieel Comité.

EVALUATION DU TRAITE SUR L'UNION EUROPEENNE

III

RAPPORT

**sur la politique sociale européenne,
la citoyenneté européenne et
les nouvelles politiques**

**FAIT AU NOM DU COMITE D'AVIS CHARGE
DE QUESTIONS EUROPEENNES**

**PAR
MME de T'SERCLAES ET
M. VAN OUTRIVE (PE)**

TABLE DES MATIERES

	Page
A. La politique sociale européenne	53
B. La citoyenneté européenne et les nouvelles politiques	65

EVALUATIE VAN HET VERDRAG BETREFFENDE DE EUROPESE UNIE

III

VERSLAG

**over het Europees sociaal beleid,
het Europees burgerschap en de
nieuwe beleidsmateries**

**NAMENS HET ADVIESCOMITE VOOR
EUROPESE AANGELEGENHEDEN**

**UITGEBRACHT DOOR
MEVR. de T'SERCLAES EN
DE HEER VAN OUTRIVE (EP)**

INHOUDSOPGAVE

	Blz.
A. Het Europees sociaal beleid	53
B. Het Europees burgerschap en de nieuwe beleidsmateries	65

EVALUATION DU TRAITE SUR L'UNION EUROPEENNE

III. A.

La politique sociale européenne

TABLE DES MATIERES

	Page
1. Le lien entre l'union monétaire et l'union politique	54
2. Les dispositions relatives a la politique sociale contenues dans le traité sur l'union européenne	55
3. La cohésion économique et sociale	59
4. La politique relative au marché du travail	60
5. Conclusions	63

EVALUATIE VAN HET VERDRAG BETREFFENDE DE EUROPESE UNIE

III. A.

Het Europees sociaal beleid

INHOUDSOPGAVE

	Blz.
1. De band tussen de Monetaire Unie en de Politieke Unie	54
2. De bepalingen inzake het sociaal beleid, opgenomen in het Verdrag betreffende de Europese Unie	55
3. De economische en sociale samenhang	59
4. Het arbeidsmarktbeleid	60
5. Conclusies	63

1. Le lien entre l'union monétaire et l'union politique

La réalisation de l'union monétaire aura incontestablement des répercussions importantes sur la situation sociale au sein de l'Union européenne.

1. Les règles de convergence relatives au passage de la deuxième à la troisième phase de l'union monétaire ne sont formulées qu'en termes économiques et monétaires ⁽¹⁾. Il n'est nulle part question de critères socio-économiques (emploi, taux de chômage, ...) ⁽²⁾.

2. Les fonds de sécurité sociale sont considérés comme des fonds publics ⁽³⁾. Cela risque de peser sur la protection sociale dans les Etats membres et, en l'absence de dispositions communautaires relatives à certains aspects de la protection sociale, d'engendrer une nouvelle forme de « dumping » social. Une approche commune en matière de protection sociale paraît dès lors indiquée.

Etant donné que les éventuelles réglementations communautaires concernant les questions de sécurité sociale restent soumises aux décisions prises à l'unanimité au sein du Conseil de ministres ⁽⁴⁾, une telle politique harmonisatrice émanant de la Communauté demeurerait quasi impossible.

⁽¹⁾ Il est question de stabilité des prix (niveau de l'inflation), de déficits publics et de dette publique, de la durabilité de la convergence atteinte (niveau des taux d'intérêts à long terme) ...

⁽²⁾ Voici, à titre d'exemple, l'évaluation de la situation économique de la République d'Irlande. Le Conseil européen ECOFIN a examiné, le 10 février, le programme irlandais en vue de la convergence économique ... Le ministre irlandais des Finances se réjouit des résultats de la politique d'austérité menée depuis 1987 : le déficit public a été ramené de 11,7 % en 1987 à 2,4 % en 1991 ; la dette publique représente, en 1991, 107 % du PNB contre 170 % en 1987 ... Ainsi, la République d'Irlande pourrait, moyennant des efforts limités, satisfaire aux normes relatives à la convergence économique pour 1996 et accéder dès lors à l'union monétaire ...

Le rapport attire toutefois également l'attention sur le revers de la médaille : un taux de chômage de 18 % (soit le double de la moyenne de la CE) ... Le rapport est muet en ce qui concerne le revenu de ces personnes, ainsi qu'en ce qui concerne la tension en matière de salaire et de revenus. Ces critères n'entrent pas en ligne de compte pour la convergence européenne, ni pour l'accession à l'union monétaire !

⁽³⁾ Article 2 du protocole sur la procédure applicable en cas de déficit excessif.

⁽⁴⁾ Le Traité instituant la CEE prévoit uniquement une « collaboration étroite » entre les Etats membres dans le domaine de la protection sociale et donne mandat à la Commission pour donner des avis, réaliser des études et organiser des consultations. Le Comité économique et social de la CE doit être consulté dans cette matière (article 118 (CEE)).

Les instruments communautaires doivent dès lors être basés sur l'article 235 (CEE).

L'accord sur la politique sociale (à 11) fait certes ressortir la sécurité sociale à la compétence des institutions communautaires, mais maintient le principe de la décision unanime au sein du Conseil européen Affaires sociales (sans la voix du Royaume-Uni) (article 2, § 3, de l'Accord sur la politique sociale).

1. De band tussen de monetaire unie en de politieke unie

De verwezenlijking van de monetaire unie zal ontegensprekelijk belangrijke gevolgen hebben op de sociale situatie in de Europese Unie.

1. De convergentie-regels voor de overgang van de tweede naar de derde fase van de monetaire unie zijn alleen in economisch-monetaire termen gesteld ⁽¹⁾ en op geen enkel moment worden sociaal-economische criteria in acht genomen (werkgelegenheid, werkloosheidsgraad, ...) ⁽²⁾.

2. De fondsen van sociale zekerheid worden geïdentificeerd als overheidsmiddelen. ⁽³⁾ Hierdoor dreigt een neerwaartse druk op de sociale bescherming in de Lid-Staten, die — bij het ontbreken van gemeenschappelijke bepalingen inzake bepaalde aspecten van de sociale bescherming — een nieuwe vorm van sociale dumping tot gevolg heeft. Een Gemeenschappelijk optreden inzake de sociale bescherming lijkt dus aangewezen.

Doordat eventuele gemeenschappelijke regelingen inzake sociale zekerheidsvraagstukken aan de eenparige beslissingen in de Ministerraad overgeleverd blijven ⁽⁴⁾, zal zulk een harmoniserend beleid vanuit de Gemeenschap quasi onmogelijk blijven.

⁽¹⁾ Het gaat om de prijsstabiliteit (het inflatiepeil), de overheidstekorten en de openbare schuld, de monetaire stabiliteit, de duurzaamheid van de bereikte convergentie (niveau van rentevoet op lange termijn) ...

⁽²⁾ Bij wijze van voorbeeld geven we de evaluatie van de economische situatie in de Ierse republiek. De Europese Raad ECOFIN behandelde op 10 februari het Iers programma voor de economische convergentie ... De Ierse minister van financiën prijst zich gelukkig met de resultaten van het sinds 1987 gevoerde soberheidsbeleid : het overheidstekort is gedaald van 11,7 % in 1987 tot 2,4 % in 1991 ; de openbare schuld bedraagt in 1991 107 % van het BNP, tegen 170 % in 1987 ... Hierdoor zou de Ierse republiek mits beperkte inspanningen tegen 1996 voldoen aan de normen voor de economische convergentie en dus tot de monetaire unie kunnen toetreden ...

In het rapport wordt nochtans ook gewezen op de keerzijde van de medaille : 18 % werkloosheid, (wat het dubbele is van het EG-gemiddelde) ... Er wordt met geen woord gerept over het inkomen van deze mensen, noch over de loon- en inkomensspanning. Deze criteria komen niet in aanmerking voor de economische convergentie, noch voor de toetreding tot de monetaire unie !

⁽³⁾ Artikel 2 van het Protocol betreffende de procedure bij buitensporige tekorten.

⁽⁴⁾ Het EEG-Verdrag voorziet alleen maar in « nauwe samenwerking » tussen de Lidstaten op het vlak van de sociale bescherming en geeft de Commissie mandaat voor het uitbrengen van adviezen, het verrichten van studies en het organiseren van overleg. Het Economisch en Sociaal Comité van de EG moet in deze materie geraadpleegd worden. (artikel 18 (EEG)).

Gemeenschappelijke instrumenten moeten dus op artikel 235 (EEG) gebaseerd worden.

De Overeenkomst inzake de sociale politiek (met 11) brengt de sociale zekerheid weliswaar onder de bevoegdheid van de Gemeenschapsinstellingen, maar handhaaft de eenparige beslissingen in de Europese Raad sociale zaken (zonder de stem van het VK) (artikel 2, lid 3, Overeenkomst betreffende de sociale politiek).

3. Le maintien de la règle de l'unanimité en matière de fiscalité (article 100 A, § 2) *ne permettra pas de réaliser à ce stade l'harmonisation fiscale* : cela peut entraîner une pression négative sur les impôts des sociétés, en raison de la concurrence à laquelle les Etats membres se livrent entre eux ..., ce qui peut entraîner, à son tour, une pression ascendante sur l'impôt sur les revenus afin de combler le manque à gagner enregistré au niveau des recettes provenant des sociétés et des capitaux. Cela risque également de porter atteinte aux revenus provenant du travail.

4. *Le lien est trop ténu entre les dispositions concernant l'union économique et monétaire et celles concernant la politique sociale.* Le contraste entre la description précise des critères définis pour l'union monétaire, d'une part, et le flou et la complexité qui caractérisent les dispositions relatives à la politique sociale, d'autre part, peut engendrer des problèmes.

5. La nécessité du passage à une union économique et monétaire est, pour nous, indiscutable. Il est cependant curieux que les critères d'adhésion soient constamment présentés comme évidents, alors que trois Etats membres seulement y répondent actuellement ⁽⁵⁾. On a d'ailleurs toujours affirmé que ces critères devaient être considérés comme une indication qualitative ⁽⁶⁾ ... En outre, ils peuvent être invoqués à tort pour justifier des mesures d'assainissement, ce qui donne à l'opinion publique une mauvaise image de l'Europe.

2. Les dispositions relatives à la politique sociale contenues dans le traité sur l'union européenne ⁽⁷⁾

1. Les dispositions sociales du Traité sur l'union européenne

1.1. Aucune modification fondamentale n'a été apportée au Traité en vigueur (Titre III « La politique sociale »; Chapitre I^{er} « dispositions sociales ») ⁽⁸⁾. La CE pourra poursuivre à 12 la politique sociale actuelle, qui ne peut se concrétiser que lentement.

1.2. Le déficit démocratique qui est lié à l'exécution de la politique sociale s'accroît. En effet, la nouvelle procédure décisionnelle, dite « codécision » ⁽⁹⁾, qui, en prévoyant une troisième lecture, confère au

⁽⁵⁾ La France, le Luxembourg (qui forme une union économique et monétaire avec la Belgique) et le Danemark, alors qu'il faut 7 Etats membres (y compris le Royaume-Uni) pour passer à la troisième phase.

⁽⁶⁾ Ainsi que l'ont affirmé à plusieurs reprises M. Kok, alors président du Conseil et de la CIG-UME, et M. Delors, président de la Commission.

⁽⁷⁾ Les Traités permettent aux Etats membres de prendre ou de maintenir en vigueur des mesures plus radicales et plus efficaces pour protéger les travailleurs.

⁽⁸⁾ Le titre est remplacé par « Politique sociale, éducation, formation professionnelle et jeunesse ».

⁽⁹⁾ Article 189 C (Traité sur l'Union européenne).

3. Door het handhaven van de unanimiteitsregel inzake de fiscaliteit (artikel 100 A, § 2) zal een *fiscale harmonisatie vooralsnog niet tot de mogelijkheden behoren* : dit kan leiden tot een negatieve druk op de vennootschapsbelastingen, omwille van de concurrentiepositie van de Lid-Staten onderling ... wat op zijn beurt tot een opwaartse druk op de inkomstenbelasting kan leiden, om de gedeelde inkomsten uit vennootschappen en kapitalen op te vullen. Ook dit dreigt het inkomen uit arbeid aan te tasten ...

4. *Er is een te geringe band tussen de bepalingen inzake de economisch-monetaire unie en deze inzake de sociale politiek.* Het contrast tussen de precieze omschrijving van criteria voor de monetaire unie enerzijds en de vaagheid en complexiteit van de bepalingen omtrent het sociaal beleid anderzijds, kan voor problemen zorgen.

5. De noodzaak om tot een economische en monetaire unie over te gaan, staat voor ons buiten discussie. Het is evenwel merkwaardig dat de criteria voor toetreding voortdurend als evident worden voorgesteld, terwijl er momenteel slechts 3 Lid-Staten aan voldoen ⁽⁵⁾. Overigens werd steeds beleden dat ze als een kwalitatieve aanduiding moeten worden geïnterpreteerd ⁽⁶⁾ ... Daarbij kunnen deze criteria ook ten onrechte als alibi gehanteerd worden om bezuinigingsmaatregelen te verantwoorden, wat Europa bij de publieke opinie in een slecht daglicht stelt.

2. De bepalingen inzake het sociaal beleid, opgenomen in het verdrag betreffende de Europese unie ⁽⁷⁾

1. De sociale bepalingen van het Unie-Verdrag

1.1. Er is ten gronde niets veranderd aan het huidige Verdrag (Titel III « sociale politiek »; Hoofdstuk I « sociale bepalingen ») ⁽⁸⁾. De EG zal met 12 het huidige sociale beleid kunnen verderzetten, dat zich slechts traag concretiseert.

1.2. Het democratisch tekort bij de uitvoering van het sociaal beleid wordt versterkt. Inderdaad, de nieuwe beslissingsprocedure, de zogenaamde codecision ⁽⁹⁾, waarbij het Europees parlement via een derde

⁽⁵⁾ Frankrijk, Luxemburg (dat een economisch-monetaire unie vormt met België) en Denemarken. Dit terwijl men 7 Lid-Staten (inclusief VK) nodig heeft vooraleer tot de derde fase over te gaan.

⁽⁶⁾ Dit werd herhaaldelijk gesteld door de toenmalige Raadsvoorzitter en voorzitter van de IGC-EMU, de heer Kok, en Commissie-Voorzitter Delors.

⁽⁷⁾ De Verdragsteksten voorzien in de mogelijkheid voor de Lid-Staten om verdergaande en betere maatregelen ten behoeve van de bescherming van werknemers uit te werken of in stand te houden.

⁽⁸⁾ De titel wordt vervangen in « sociale politiek, Onderwijs, Beroepsopleiding en Jeugd ».

⁽⁹⁾ Artikel 189 C (Verdrag over de Europese Unie).

Parlement européen une sorte de droit de veto en ce qui concerne les projets de loi, ne s'applique pas aux dispositions relatives à la politique sociale, mais aux dispositions relatives au marché intérieur.

2. Le Protocole sur la politique sociale

Le protocole social qui a été approuvé par les Douze et qui autorise onze Etats membres à élaborer une politique sociale par le biais d'une réglementation propre (l'Accord sur la politique sociale) prévoit que ces 11 Etats membres peuvent utiliser toutes les institutions et procédures de la CE afin de mettre en oeuvre une politique sociale à onze. ⁽¹⁰⁾

Cette construction soulève les questions suivantes :

2.1. Quelles dispositions ont la primauté : les anciens articles non modifiés 117 à 122 (Traité CEE) ou l'Accord sur la politique sociale ? En d'autres termes, la Commission doit-elle d'abord tenter d'inciter les Douze, par le biais des règles du Traité instituant la CE (articles 117 à 122), à arrêter une réglementation ? S'il en est ainsi, on perdra beaucoup de temps avant de constater qu'il n'est pas possible de prendre une décision. Dans le cas contraire, quelle sera alors l'attitude de la Cour de Justice si une institution, une organisation ou un citoyen britannique accuse la CE ou le Royaume-Uni de discrimination ⁽¹¹⁾ ?

2.2. Ne risque-t-on pas d'assister à la naissance d'une nouvelle forme de dumping social ? Le Royaume-Uni deviendrait une région socialement « désavantagée » au sein de la CE, une région où les entreprises ne seraient pas tenues de se conformer aux règles convenues au niveau communautaire en matière de relation de travail, de conditions de travail, etc.

2.3. On s'interroge sur le statut des commissaires et parlementaires britanniques lors de l'exécution des dispositions du nouveau protocole. Le Protocole social est pourtant explicite : « Convient d'autoriser ces onze Etats membres à faire recours aux institutions, procédures et mécanismes du traité aux fins de prendre entre eux et d'appliquer, dans la mesure où ils sont concernés, les actes et décisions nécessaires à la mise en oeuvre de l'accord visé ci-dessus. » Ce n'est qu'en ce qui concerne les procédures de vote au sein du Conseil que l'on a fixé une règle spéciale bien précise (voir note 10).

lezing een soort « veto-recht » krijgt op de wetsontwerpen is niet van toepassing op de bepalingen inzake het sociaal beleid, maar wel op de bepalingen inzake de interne markt.

2. Het Protocol betreffende de sociale politiek

Het sociaal protocol dat door de 12 is goedgekeurd en dat 11 Lidstaten toestaat via een eigen regeling (de Overeenkomst betreffende de sociale politiek) een sociaal beleid uit te werken, voorziet dat die 11 Lidstaten alle instellingen en procedures van de EG mogen gebruiken om een sociaal beleid met 11 uit te voeren. ⁽¹⁰⁾

Deze constructie roept vragen op :

2.1. Welke bepalingen hebben voorrang, de oude en ongewijzigde artikelen 117 - 122 (EEG-Verdrag) of de overeenkomst betreffende de sociale politiek ? Met andere woorden, moet de Commissie eerst een poging doen om de 12 via de regels van het EG-Verdrag (artikelen 117 - 122) tot een regelgeving te bewegen ? Wanneer dit gebeurt zal er veel tijd verloren gaan, vooraleer men vaststelt dat er geen beslissing mogelijk is. Wanneer dit niet gebeurt : welke zal dan de houding zijn van het Hof van Justitie wanneer een Britse instelling, organisatie, burger, de EG of het Verenigd Koninkrijk aanklaagt wegens discriminatie ⁽¹¹⁾ ?

2.2. Dreigt er geen nieuwe vorm van sociale dumping te ontstaan ? Het Verenigd Koninkrijk wordt een sociaal « achtergestelde » regio in de EG waar de ondernemingen zich niet dienen te houden aan de Gemeenschappelijk afgesproken regels inzake arbeidsverhoudingen, arbeidsvoorwaarden,...

2.3. Er worden vragen gesteld over het statuut van de Britse commissarissen en parlementsleden bij de uitvoering van de bepalingen van het nieuwe protocol. Nochtans is het Sociaal protocol duidelijk : « Komen overeen deze elf Lidstaten te machtigen een beroep te doen op de Instellingen, procedures en regelingen van het Verdrag ten einde onderling de handelingen en besluiten aan te nemen en, voor zover zij daar bij betrokken zijn, toe te passen die noodzakelijk zijn om uitvoering te geven aan de bovengenoemde overeenkomst. » Alleen met betrekking tot de stemprocedures in de Raad wordt een duidelijke uitzonderingsregel vastgesteld (zie voetnoot 10).

⁽¹⁰⁾ Il est seulement prévu d'adapter la procédure de vote au Conseil : 44 points sur 66 au lieu de 54 sur 76 ... Le Royaume-Uni ne participe donc pas au vote en Conseil de ministres.

⁽¹¹⁾ L'article 6 (Traité sur l'Union européenne) est l'ancien article 7 (Traité CEE) : « Dans le domaine d'application du présent traité, et sans préjudice des dispositions particulières qu'il prévoit, est interdite toute discrimination exercée en raison de la nationalité. »

⁽¹⁰⁾ Er is enkel voorzien in een aangepaste stemprocedure in de Raad : 44 punten op 66, in plaats van 54 op 76 ... Het VK stemt dus niet mee in de Ministerraad.

⁽¹¹⁾ Artikel 6 (Verdrag Europese Unie) is het oud artikel 7 (EEG verdrag) : « Binnen de werkingssfeer van dit Verdrag en onverminderd de bijzondere bepalingen, daarin gesteld, is elke discriminatie op grond van nationaliteit verboden ».

3. *L'accord sur la politique sociale conclu entre les Etats membres de la Communauté européenne à l'exception du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord*

3.1. Les compétences et procédures suivantes y sont énumérées ⁽¹²⁾ :

a) décisions prises à la majorité au Conseil en collaboration avec le PE dans les domaines suivants :

— l'amélioration du milieu de travail pour protéger la santé et la sécurité des travailleurs,

— les conditions de travail,
— l'information et la consultation des travailleurs,

— l'égalité entre hommes et femmes en ce qui concerne leurs chances sur le marché du travail et le traitement dans le travail;

— l'intégration des personnes exclues du marché du travail.

b) décisions unanimes du Conseil, avec avis du PE, dans les domaines suivants :

— la sécurité sociale et la protection sociale des travailleurs,

— la protection des travailleurs en cas de résiliation du contrat de travail,

— la représentation et la défense collective des intérêts des travailleurs et des employeurs, y compris la cogestion,

— les conditions d'emploi des ressortissants des pays tiers se trouvant en séjour régulier sur le territoire de la Communauté,

— les contributions financières visant la promotion de l'emploi et la création d'emploi.

c) domaines exclus :

— rémunérations, droit d'association, droit de grève et droit de lock-out.

3.2. Cette distinction sera inévitablement source de problèmes. Supposons que l'on veuille adopter une directive sur la consultation des travailleurs ... La décision doit-elle être prise dans ce cas à la majorité qualifiée ? Oui ... mais, que se passera-t-il si le texte comprend des passages importants concernant la représentation des travailleurs ? Ce type de directive requiert en effet une décision unanime ... Un arrêt récent de la Cour de Luxembourg dans l'affaire concernant le fondement juridique de la directive sur le dioxyde de titane (11 juin 1991, C-300/89, Commission contre le Conseil) peut constituer un précédent à cet égard : la cour a estimé que ce ne sont pas les dispositions de la directive, mais plutôt l'objectif visé qui en constitue le fondement juridique.

⁽¹²⁾ Article 2 (Accord sur la politique sociale — Traité sur l'Union européenne)

3. *De Overeenkomst betreffende de sociale politiek gesloten tussen de Lidstaten van de Europese Gemeenschap met uitzondering van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland*

3.1. De volgende bevoegdheden en procedures worden opgesomd ⁽¹²⁾ :

a) meerderheidsbeslissingen in de Raad in samenwerking met het EP over volgende domeinen :

— verbetering van het arbeidsmilieu ter bescherming van de gezondheid en de veiligheid van de werknemers;

— arbeidsvoorwaarden;

— informatie en raadpleging van werknemers;

— gelijkheid tussen mannen en vrouwen wat betreft hun kansen op de arbeidsmarkt en de behandeling op het werk;

— integratie van de van de arbeidsmarkt uitgesloten personen.

b) eenparige beslissingen in de Raad, met advies van het Europees parlement, over volgende domeinen :

— sociale zekerheid en sociale bescherming van werkenden;

— bescherming van werknemers bij opzegging van het arbeidscontract;

— vertegenwoordiging en collectieve verdediging van de belangen van de werknemers en de werkgevers, alsmede het medebeheer;

— toegang tot de arbeidsmarkt voor niet-EG-burgers, die wettelijk in een Lidstaat verblijven;

— financiële bijdragen voor de bevordering van de werkgelegenheid en het scheppen van arbeidsplaatsen;

c) uitgesloten domeinen :

— bezoldiging, syndikale rechten, stakingsrecht en lock-out.

3.2. Deze opsplitsing zal voor de nodige problemen zorgen... Stel, men wil een richtlijn over de raadpleging van werknemers... Geldt hier de gekwalificeerde meerderheid ? Ja ... maar, wat als er belangrijke passages in de tekst voorkomen over de vertegenwoordiging van de werknemers ? Hier geldt de eenparigheid ... Een recent arrest van het Hof van Luxemburg in de zaak over de rechtsgrond van de richtlijn over de titaan-dioxide (11 juni 1991, C-300/89, Commissie versus Raad) kan hier een precedent scheppen : niet de bepalingen van de richtlijn, maar het beoogde doel geeft de rechtsgrond aan.

⁽¹²⁾ Artikel 2 (Overeenkomst sociale politiek — Verdrag Europese Unie)

4. *Le dialogue social européen (article 118 B (Traité sur l'Union européenne)) et article 3 (accord politique sociale - Traité sur l'Union européenne)*

4.1. L'article 118 B du Traité instituant la CEE demeure inchangé : la Commission doit favoriser le dialogue entre les partenaires sociaux au niveau européen ... A la demande de ceux-ci, ce dialogue peut conduire à des relations conventionnelles.

4.2. Le texte de l'accord (à 11) relatif à la politique sociale prévoit un cadre juridique pour les Conventions Collectives de Travail (CCT) européennes. Celles-ci reprennent, moyennant quelques modifications, l'avis commun de l'Union des Industries de la Communauté européenne (UNICE) et de la Confédération des Syndicats Européen (CSE) du 31 octobre 1991, dont la teneur est la suivante :

— La Commission a toujours pour tâche de favoriser et de faciliter le dialogue social.

— La Commission doit consulter les partenaires sociaux lorsqu'elle a l'intention de présenter une proposition en matière de politique européenne.

— Si, à la suite de cette consultation, la Commission décide de faire une proposition, elle est tenue de consulter les partenaires sociaux sur le contenu de la proposition envisagée. Les partenaires sociaux émettent un avis ou formulent une recommandation. Les partenaires sociaux peuvent également décider de leur propre chef de régler cette matière par une CCT européenne. La procédure de négociation sur de telles CCT ne peut durer plus de 9 mois, sauf prolongation décidée en commun par les partenaires sociaux et la Commission.

4.3. *Divers problèmes se posent à nouveau :*

Le droit d'initiative de la Commission européenne en matière de législation est-il suspendu au cours des négociations sur les CCT ? Comment cela s'accorde-t-il avec les dispositions des articles 118 et 118 A, en vertu desquels la Commission conserve un droit d'initiative ?

Les CCT européennes voient le jour en exécution d'une politique sociale européenne à 11 ... Quel est le fondement juridique de ces CCT, qui ont fait l'objet de négociations entre les partenaires sociaux européens (dont ceux du Royaume-Uni), au sein du Royaume-Uni ?

Le problème de la représentativité des interlocuteurs sociaux subsiste. Des problèmes se posent surtout du côté de l'UNICE.

5. *Un cadre juridique pour les CCT européennes (Article 4 de l'Accord sur la politique sociale — Traité sur l'Union européenne)*

5.1. Lorsque les partenaires sociaux parviennent à un accord, ces accords peuvent être transposés dans la législation. On prévoit à cet égard deux possibilités :

4. *De Europese sociale dialoog (artikel 118B (Unieverdrag)) en artikel 3 (overeenkomst sociale politiek - Unieverdrag)*

4.1. In het EG-Verdrag blijft artikel 118 B ongewijzigd : de Commissie moet de dialoog tussen de sociale partners op Europees niveau stimuleren ... Op verzoek van de sociale partners kan dit tot contractuele betrekkingen leiden.

4.2. De tekst van de overeenkomst (met 11) betreffende de sociale politiek voorziet in een juridisch kader voor Europese Collectieve Arbeidsovereenkomsten (CAO's). Zij nemen mits enkele wijzigingen het Gemeenschappelijk advies van de Union des Industries de la Communauté européenne (UNICE) en het Europees Verbond van Vakverenigingen (EVV) van 31 oktober 1991 over. Dit komt op het volgende neer :

— De Commissie behoudt de taak om de sociale dialoog te stimuleren en te vergemakkelijken.

— De Commissie moet de sociale partners raadplegen wanneer zij zich voorneemt een voorstel in te dienen inzake sociaal beleid.

— Wanneer de Commissie na deze raadpleging beslist om een voorstel uit te werken, moet zij de sociale partners over de inhoud van het voorstel raadplegen. De sociale partners brengen een advies of een aanbeveling uit. De sociale partners kunnen ook eigenmachtig beslissen over dit onderwerp een Europese CAO uit te werken. De onderhandelingsprocedure over zulke CAO's mag niet langer duren dan 9 maanden, eventueel verlengbaar in onderling akkoord tussen de sociale partners *én de Commissie*.

4.3. *Opnieuw stellen zich verschillende problemen :*

Is het wetgevend initiatiefrecht van de EG-Commissie tijdens de onderhandelingsperiode over de CAO's opgeschort ? Hoe verhoudt zich dit tot de bepalingen van artikel 118 en 118 A, waarin de Commissie wel een initiatiefrecht behoudt ?

De Europese CAO's komen tot stand in uitvoering van een Europees sociaal beleid met 11 ... Welke rechtsbasis hebben deze CAO's, onderhandeld tussen Europese sociale partner (met inbegrip van deze uit het VK), in het Verenigd Koninkrijk ?

Er blijft het probleem van de representativiteit van de sociale gesprekspartners. Vooral aan de kant van UNICE stellen zich enige problemen.

5. *Een juridisch kader voor Europese CAO's (Artikel 4 — Overeenkomst sociale politiek — Unieverdrag)*

5.1. Wanneer de sociale partners tot een akkoord komen, kunnen deze akkoorden worden omgezet in het rechtstelsel. Men voorziet twee mogelijkheden :

— soit selon les procédures propres à l'Etat membre ou aux partenaires sociaux nationaux. Cela pose le problème de la *compétence de la Cour de justice* à l'égard d'une réglementation européenne qui ne procède pas d'une décision du Conseil;

— soit (en ce qui concerne les domaines de compétences visés à l'article 2 — voir supra —) par une décision du Conseil prise selon la procédure de vote prévue à l'article 2, sur proposition de la Commission, à la demande conjointe des parties signataires.

A cet égard, se pose toujours la question de savoir ce qu'il adviendra si le Conseil de ministres européen ne parvient pas à un accord sur la transposition d'une proposition négociée de la sorte. Selon le service juridique de la Commission et les déclarations de Mme Papandreou, membre de la Commission des Communautés européennes (CE), devant la Commission des Affaires sociales du Parlement européen, la procédure législative normale doit être appliquée dans pareil cas.

5.2. Le Parlement européen n'a pas été associé à la procédure. De nombreux parlementaires ont exprimé leur mécontentement à ce sujet lors des discussions sur cette matière au Parlement européen.

Etant donné que le Parlement européen n'a aucun droit d'initiative législative — ce qui est par contre le cas des parlements des Etats membres — il n'existe aucun contrepoids démocratique susceptible d'intervenir si les partenaires sociaux n'arrivent pas à se mettre d'accord.

5.3. En ce qui concerne la transposition des directives et ordonnances, le nouveau traité prévoit également la possibilité de les transposer par le truchement des CCT nationales (ce qui s'est déjà fait dans la pratique en Belgique). La responsabilité demeure néanmoins située au niveau des Etats membres.

3. La cohésion économique et sociale

1. Une nouvelle mission pour le Fonds social européen

L'article 123 (CEE) a été modifié.

Outre « la promotion des facilités d'emploi et de la mobilité géographique et professionnelle des travailleurs, le Fonds Social Européen (FSE) se voit assigner explicitement la mission de faciliter l'adaptation aux mutations industrielles et à l'évolution des systèmes de production, notamment par la formation et la reconversion professionnelles ».

L'article 125 est également modifié. Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée après avis du Parlement européen, et après consultation du Comité économique et social, adoptera les décisions d'application relatives au FSE. Le texte remplace l'ancien article 125, qui établissait notamment de manière

— ofwel volgens procedures eigen aan de Lidstaat of het nationale sociaal overleg. Hierbij rijst het probleem van de *bevoegdheid van het Hof van Justitie* over de Europese regelgeving die niet via een beslissing van de Raad tot stand gekomen is;

— ofwel (voor wat de bevoegdheidsterreinen betreft voorzien in artikel 2 — zie hoger —) door een beslissing van de Raad, volgens de stemprocedure voorzien in artikel 2, op voorstel van de Commissie, na een gezamenlijk verzoek van de akkoordsluitende partijen.

Het blijft de vraag wat er gebeurt wanneer de Europese ministerraad geen akkoord bereikt over de omzetting van zulk een onderhandeld voorstel. Volgens de juridische dienst van de Commissie en de verklaringen van Mevr. Papandreou, lid van de EG-Commissie, voor de Commissie sociale zaken van het Europees Parlement moet dan de normale wetgevende procedure in werking treden.

5.2. Het Europees parlement wordt buiten de procedure gehouden. Bij de besprekingen in het Europees parlement over deze materie, hebben veel parlementsleden hierover hun ontevredenheid geuit.

Doordat het Europees parlement geen wetgevend initiatiefrecht heeft — wat in de Lidstaten wel het geval is — is er geen democratisch tegengewicht bij het uitblijven van een akkoord tussen de sociale partners.

5.3. Voor wat de omzetting van richtlijnen en verordeningen betreft, voorziet de nieuwe verdragstekst ook in omzetting via nationale CAO's (wat in de praktijk in België al gebeurt). Desalniettemin blijft de verantwoordelijkheid bij de Lidstaten.

3. De economische en sociale samenhang

1. Een nieuwe taak voor het Europees sociaal fonds

Artikel 123 (EEG) wordt gewijzigd.

Naast de « vergemakkelijking van de tewerkstelling, het bevorderen van de geografische en beroepsmobiliteit van de werknemers » krijgt het Europees Sociaal Fonds (ESF) ook de expliciete taak in te spelen op veranderingen in het bedrijfsleven en in produktiestelsels, « met name door beroepsopleiding en omscholing ».

Artikel 125 wordt eveneens gewijzigd. De Raad zal met gekwalificeerde meerderheid in samenwerking met het EP en na raadpleging van het Economisch en Sociaal Comité van de EG de uitvoeringsbesluiten voor het ESF vastleggen. Deze tekst vervangt het oude artikel 125 waarin onder andere expliciet het

explicite le principe du cofinancement des projets dans le cadre du FSE.

2. *On se dirige vers une augmentation des moyens destinés à la politique structurelle existante (Le protocole sur la cohésion économique et sociale)*

2.1. La politique des fonds structurels fera l'objet d'une évaluation approfondie en 1992. Il s'agit en l'occurrence de formaliser et de préciser une décision prise antérieurement. Le Protocole se prononce en faveur d'un renforcement des moyens de la Banque européenne d'investissement (BEI) au profit de la cohésion sociale et économique et des fonds structurels actuels (Fonds Européen de Développement Régional (FEDER), Fonds Social Européen (FSE), Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricole (FEOGA)) ⁽¹³⁾.

2.2. Il convient de souligner que les parties contractantes sont disposées à différencier les niveaux de la participation communautaire dans le cadre de programmes et de projets des fonds structurels afin d'éviter des augmentations excessives des dépenses budgétaires dans les Etats membres les moins prospères.

La manière dont cela se fera n'a pas encore été indiquée. L'article 125 modifié habilite les Institutions à prendre cette décision (voir ci-dessus).

3. *Le Fonds de cohésion*

3.1. Un Fonds de cohésion sera créé avant le 31 décembre 1993 (article 130D). Le Fonds permettra de soutenir des projets dans le domaine de l'infrastructure et de l'environnement dans les Etats membres dont le PIB par habitant est inférieur à 90 % de la moyenne communautaire ⁽¹⁴⁾.

3.2. Cette aide sera soumise à une condition importante : les Etats membres doivent répondre aux conditions de convergence économique ⁽¹⁵⁾, ce qui implique que les Etats mènent une politique (sociale) très rigoureuse.

4. *La politique relative au marché du travail*

Le Traité sur l'Union européenne confère une série de compétences nouvelles dans des domaines qui sont importants pour une politique commune en matière de marché du travail. Ces compétences sont pourtant très limitées, à la fois à cause des procédures, à cause des dispositions en matière de concu-

principe van de cofinanciering van de projecten in het kader van het ESF werd vastgelegd.

2. *Naar een verhoging van de middelen voor het bestaande structuurbeleid (Het protocol over de economische en sociale samenhang)*

2.1. Het beleid van de structuurfondsen zal in 1992 grondig geëvalueerd worden. Het gaat hier om het formaliseren en preciseren van een eerder genomen beslissing. Het Protocol geeft een aanwijzing in de richting van een versterking van de middelen van de Europese Investeringsbank (EIB) ten behoeve van de sociale en economische samenhang en van de huidige structuurfondsen (Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO), Europees Sociaal Fonds (ESF), Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL)) ⁽¹³⁾.

2.2. Belangrijk is de bereidheid van de Verdragsluitende partijen om de niveaus van de communautaire deelneming in het kader van programma's en projecten van de structuurfondsen te differentiëren om excessieve stijgingen van de begrotingsuitgaven in de minder welvarende Lidstaten te voorkomen.

Er wordt nog niet aangegeven hoe dit zal worden uitgevoerd. De wijziging van artikel 125 geeft deze beslissing in handen van de Instellingen (zie hoger).

3. *Het Cohesiefonds*

3.1. Voor 31 december 1993 wordt een Cohesiefonds opgericht (artikel 130D). Via dit fonds worden projecten ondersteund op het domein van infrastructuur en milieu in de Lidstaten waarvan het BBP per inwoner lager is dan 90 % van het gemiddelde van de Gemeenschap ⁽¹⁴⁾.

3.2. Er is een belangrijke voorwaarde aan gekoppeld : de Lidstaten moeten beantwoorden aan de voorwaarden voor de economische convergentie ⁽¹⁵⁾, wat voor deze staten kan neerkomen op een zeer zuinige (sociaal) beleidsvoering.

4. *Het arbeidsmarktbeleid*

Het Verdrag over de Europese Unie geeft enkele nieuwe bevoegdheden inzake domeinen van belang voor een gemeenschappelijk arbeidsmarktbeleid. Nochtans is dit zeer beperkt, én door de procedures, én door de bepalingen over het mededingingsbeleid en door de sterke beklemtoning van de « vrije-markt-

⁽¹³⁾ Le paquet Delors 2 propose un accroissement important des fonds structurels : de 18,6 milliards d'ECU en 1992 à 29,3 milliards d'ECU en 1997 (ces chiffres incluent le fonds de cohésion à créer).

⁽¹⁴⁾ Protocole sur la cohésion économique et sociale.

⁽¹⁵⁾ Article 104C du Traité sur l'Union européenne.

⁽¹³⁾ Het pakket Delors 2 stelt een belangrijke vermeerdering voor van de structuurfondsen : van 18,6 miljard ECU in 1992 naar 29,3 miljard ECU in 1997 (deze getallen zijn inclusief het nog op te richten cohesiefonds.)

⁽¹⁴⁾ Protocol betreffende economische en sociale samenhang.

⁽¹⁵⁾ Artikel 104C Verdrag Europese Unie.

rence et à cause de l'importance attachée à l'économie de marché ouverte ⁽¹⁶⁾. Le Traité impose donc des limites structurelles à l'économie sociale et aux initiatives des pouvoirs publics dans ces domaines.

1. Il est question de la *politique en matière d'emploi* dans le Traité sur l'Union européenne (article 118). Le Traité instituant la CEE ne prévoit qu'une « collaboration étroite » entre les Etats membres dans le domaine de l'emploi et charge la Commission d'émettre des avis, de réaliser des études et d'organiser des concertations. Le Comité économique et social de la CE doit être consulté en la matière... Le Traité restant muet au sujet du Parlement européen (article 118, CEE), les instruments communautaires doivent être fondés sur l'article 235 (CEE).

L'accord sur la politique sociale (à 11) place certes la politique de l'emploi dans la sphère de compétences des institutions communautaires, mais maintient l'unanimité pour les décisions au sein du Conseil européen affaires sociales (sans la voix du Royaume-Uni) ⁽¹⁷⁾. Le Conseil (sans le Royaume-Uni) peut prendre à l'unanimité des décisions concernant des instruments communautaires qui portent sur « les contributions financières visant la promotion de l'emploi et la création d'emplois, sans préjudice des dispositions relatives au Fonds social. »

2. La politique industrielle (article 130)

2.1. Ce nouveau chapitre a été intégré dans le Traité sur proposition de la France et de la Belgique. L'article 130 concerne la compétitivité de l'industrie. Les Etats membres coordonnent leurs efforts dans ce domaine; il ne s'agit donc pas d'une politique commune.

Les possibilités d'exécution de cette politique sont très limitées. Elle aussi est subordonnée aux dispositions relatives à la concurrence et toutes les décisions doivent être prises à l'unanimité par le Conseil de ministres.

3. Les réseaux transeuropéens (article 129 B, C, D)

3.1. L'objectif est de dégager des moyens communautaires pour le développement de réseaux transeuropéens dans les secteurs des infrastructures du transport, des télécommunications et de l'énergie.

3.2. Les orientations ⁽¹⁸⁾ sont établies selon la procédure de codécision, après consultation du Comité

⁽¹⁶⁾ L'article 3 A, § 1^{er}, confère un cadre à la politique économique « conduite conformément au respect du principe d'une économie de marché ouverte où la concurrence est libre ».

⁽¹⁷⁾ Article 2, § 3 (Accord sur la politique sociale - Traité sur l'Union européenne).

⁽¹⁸⁾ Ces orientations couvrent les objectifs, les priorités ainsi que les grandes lignes des actions envisagées dans le domaine des réseaux transeuropéens; ces orientations identifient des projets d'intérêt commun (article 129 C).

economie » ⁽¹⁶⁾. Er worden hier dus structurele beperkingen ingebouwd ten aanzien van de sociale economie en de overheidsinitiatieven op deze terreinen.

1. Het *werkgelegenheidsbeleid* wordt vermeld in het Verdrag over de Europese Unie (artikel 118). Het EEG-Verdrag voorziet alleen maar in « nauwe samenwerking » tussen de Lidstaten op het vlak van het werkgelegenheidsbeleid en geeft de Commissie mandaat voor het uitbrengen van adviezen, het verrichten van studies en het organiseren van overleg. Het Economisch en Sociaal Comité van de EG moet in deze materie geraadpleegd worden... Men rept met geen woord over het EP (artikel 118 (EEG)). Gemeenschappelijke instrumenten moeten dus op artikel 235 (EEG) gebaseerd worden.

De Overeenkomst inzake de sociale politiek (met 11) brengt het werkgelegenheidsbeleid weliswaar onder de bevoegdheid van de Gemeenschapsinstellingen, maar handhaaft de eenparige beslissingen in de Europese Raad sociale zaken (zonder de stem van het VK) ⁽¹⁷⁾. De Raad (zonder het VK) kan eenparig beslissingen nemen over Gemeenschappelijke instrumenten die betrekking hebben op « de financiële bijdragen ter bevordering van de werkgelegenheid en het scheppen van arbeidsplaatsen, onverminderd de bepalingen betreffende het Europees Sociaal Fonds ».

2. Het industriebeleid (artikel 130)

2.1. Dit nieuwe hoofdstuk is op Frans-Belgisch voorstel in het Verdrag opgenomen. Artikel 130 heeft het over de zorg voor het concurrentievermogen van de industrie. De Lidstaten coördineren hun inspanningen op dit domein; dit is dus geen gemeenschappelijk beleid...

De mogelijkheden voor dit industrieel beleid zijn erg beperkt. Opnieuw wordt het ondergeschikt gemaakt aan de bepalingen over de mededinging en alle beslissingen zijn aan de eenparigheid van de ministerraad onderworpen.

3. De transeuropese netwerken (artikel 129 B, C, D)

3.1. Het is de bedoeling Gemeenschapsmiddelen ter beschikking te stellen voor het uitbouwen van transeuropese infrastructuur op het gebied van vervoers-, telecommunicatie- en energie-infrastructuur.

3.2. De richtsnoeren ⁽¹⁸⁾ komen tot stand via de codecisieprocedure, na raadpleging van het Econo-

⁽¹⁶⁾ Artikel 3A, lid 1, geeft een kader aan voor het economisch beleid. « ...en dat gevoerd wordt met inachtneming van het beginsel van de open markteconomie met vrije mededinging. »

⁽¹⁷⁾ Artikel 2, lid 3 (Overeenkomst inzake de sociale politiek - Verdrag over de Europese Unie).

⁽¹⁸⁾ Deze richtsnoeren betreffen de doelstellingen, de prioriteiten en de grote lijnen van de op het gebied van transeuropese netwerken overwogen maatregelen; in deze richtsnoeren worden projecten van Gemeenschappelijk belang aangegeven; (artikel 129 C).

économique et social (ECOSOC) de la CE et du Comité des régions, tandis que les projets d'intérêt communautaire sont définis selon la procédure de collaboration avec le Parlement européen.

3.3. Pour le financement de ces réseaux transeuropéens, il peut être fait appel au Fonds de cohésion si lesdits réseaux sont réalisés dans les Etats membres concernés.

4. *Recherche et développement technologique* (article 130 F-P)

4.1. En ce qui concerne les programmes-cadres pluriannuels, les décisions sont prises par le Conseil statuant à l'unanimité et doivent obtenir la majorité au Parlement européen (codécision et unanimité au Conseil). Les programmes spécifiques sont arrêtés par le Conseil, statuant à la majorité qualifiée et après consultation du Parlement européen et du Comité économique et social... ⁽¹⁹⁾

4.2. L'article 130 N prévoit que la Communauté peut créer des entreprises communes ou toute autre structure dans ces domaines. La création de telles institutions communautaires ne peut être arrêtée que par une décision unanime du Conseil après consultation du Parlement européen.

5. *Formation professionnelle*

5.1. Un effort important en faveur de la formation professionnelle sera poursuivi dans le cadre du fonctionnement du FSE.

5.2. Le Traité sur l'Union européenne ajoute cependant 2 nouveaux articles sous l'intitulé « Education, formation professionnelle et jeunesse ». ⁽²⁰⁾

L'article 126 concerne la *politique de l'enseignement* et est axé sur l'enseignement des langues étrangères, la mobilité des étudiants et la coopération entre les établissements d'enseignement.

Les décisions sont prises en l'occurrence par le biais de la procédure dite de « codécision » (dans le cadre de laquelle le Parlement européen peut rejeter un projet de texte en troisième lecture).

L'article 127 concerne la *formation professionnelle* et vise, outre la coopération entre établissements et la promotion de la mobilité, l'amélioration de la formation professionnelle, la formation continue et le recyclage ...

Les décisions relatives à ce domaine sont prises par le biais de la procédure dite de « coopération ».

⁽¹⁹⁾ Ces procédures sont inhabituelles. Elles constituent une exception aux règles de la codécision et de la procédure de collaboration qui prévoient respectivement la majorité qualifiée au niveau du Conseil et la collaboration avec le Parlement européen.

⁽²⁰⁾ articles 126 et 127 de Traité sur l'Union européenne.

misch en Sociaal Comité (ECOSOC) van de EG en het Comité van de regio's, terwijl de projecten van Gemeenschappelijk belang via de samenwerkingsprocedure met het EP worden besloten.

3.3. Voor de financiering van deze transeuropese netwerken kan beroep gedaan worden op het Cohesiefonds wanneer deze in de betrokken Lidstaten worden uitgevoerd.

4. *Onderzoek en technologische ontwikkeling* (artikel 130 F-P)

4.1. Wat de meerjaren-kaderprogramma's betreft, zijn de beslissingen ondergeschikt aan een *eenparige* Raadsbeslissing en een meerderheid in het EP (Codecisie met unanimité in de Raad). De specifieke programma's zijn onderworpen aan een gekwalificeerde meerderheid in de Raad na *raadpleging* van het EP en het ECOSOC... ⁽¹⁹⁾

4.2. Artikel 130N voorziet in de oprichting door de Europese overheid van gemeenschappelijke ondernemingen of andere structuren op deze domeinen. De oprichting van zulke Gemeenschappelijke instellingen kan enkel besloten worden via een unanieme beslissing in de Raad na raadpleging van het Europees parlement.

5. *Beroepsopleiding*

5.1. Een belangrijke inspanning ten behoeve van de beroepsopleiding zal blijven gebeuren in het kader van de werking van het ESF.

5.2. Het Verdrag over de Europese Unie voegt evenwel 2 nieuwe artikelen toe betreffende « Onderwijs, beroepsopleiding en jeugd ». ⁽²⁰⁾

Artikel 126 betreft het *onderwijsbeleid* en is gericht op het onderwijs in vreemde talen, mobiliteit van studenten, samenwerking tussen onderwijsinstellingen.

De beslissingen komen hier tot stand via de zogenaamde « codecisie-procedure » (hierbij kan het Europees parlement middels een derde lezing een ontwerp tekst afwijzen).

Artikel 127 betreft de *beroepsopleiding* en is naast samenwerking tussen instellingen en de bevordering van de mobiliteit gericht op de verbetering van de beroepsopleiding, de bijscholing en de herscholing ...

De beslissingen op dit terrein komen tot stand via de zogenaamde « samenwerkingsprocedure ».

⁽¹⁹⁾ Dit zijn ongebruikelijke procedures. Ze vormen een uitzondering op de regels van de codecisie én de samenwerkingsprocedure waar respectievelijk de gekwalificeerde meerderheid op het niveau van de Raad en de samenwerking met het Europees parlement wordt voorzien.

⁽²⁰⁾ artikelen 126 en 127 Verdrag Europese Unie.

5. Conclusions

1. La politique sociale reste subordonnée à l'évolution économique et monétaire, en dépit des progrès limités qui ont indiscutablement été réalisés à l'occasion de la signature des Accords de Maastricht. Le manque de cohésion entre les dispositions concernant l'union monétaire, d'une part, et les instruments et compétences de l'Union européenne en matière sociale, d'autre part, pourraient poser de nombreux problèmes à l'avenir.

2. On prévoit une politique sociale à deux vitesses : une politique sociale à 12 et une autre à 11 (sans le Royaume-Uni). Nous nous réjouissons que les onze Etats membres n'aient pour une fois pas cédé aux pressions britanniques, mais regrettons l'institutionnalisation de la discrimination qui s'exerce vis-à-vis des ressortissants du Royaume-Uni.

Il importe d'œuvrer à l'avenir pour que « l'Accord sur la politique sociale » soit inséré dans le Traité sur l'Union en remplacement des articles 117-122 (CEE), ce que permettrait la signature de cet accord par le Royaume-Uni. Il importe de maintenir que cet Accord constitue un tout à prendre ou à laisser.

3. Il y a des amorces de politique européenne au niveau du marché du travail, mais elles sont souvent limitées par l'unanimité qui est requise au sein du Conseil dans des domaines essentiels et par les dispositions relatives à la concurrence et à l'économie de marché.

4. Il est incontestable que la complexité des procédures et les définitions de compétences, surtout en ce qui concerne la politique sociale, généreront des problèmes ... des différences d'interprétation, des conflits de compétences. Cela risque de saper considérablement les possibilités d'action de la Communauté dans ces domaines.

5. Le renforcement du dialogue social européen est une bonne chose, ainsi que la création d'un cadre juridique pour les CCT européennes. La mise en œuvre de ces dispositions sera néanmoins source de problèmes : elles ne valent que dans 11 Etats membres et de nombreuses questions se posent quant au droit d'initiative de la Commission lorsque les négociations entre les partenaires sociaux ont été entamées et quant à la transposition de ces CCT en droit communautaire.

6. Le renforcement de la politique sociale ne se fait pas au même rythme que l'intégration économique, monétaire et politique. Nous devons dès lors insister pour que, lors de l'évaluation du Traité sur l'Union européenne prévue en 1996 (Article N — Traité sur l'Union européenne), les dispositions relatives à la politique sociale soient améliorées et que le

5. Conclusies

1. Het sociaal beleid blijft ondergeschikt aan het economisch en monetair gebeuren, ondanks de beperkte vooruitgang die de Akkoorden van Maastricht ontegensprekelijk hebben opgeleverd. Het gebrek aan samenhang tussen de bepalingen inzake de monetaire unie enerzijds en de sociale instrumenten en bevoegdheden van de Europese Unie anderzijds kan in de toekomst veel problemen opleveren.

2. Men voorziet een sociaal beleid in 2 snelheden. Een sociaal beleid met 12 en één met 11 (zonder het Verenigd Koninkrijk). We verheugen ons in het feit dat de elf Lid-Staten voor één keer niet hebben toegegeven aan de Britse druk, maar betreuren de institutionalisering van de discriminatie van de onderdanen van het Verenigd Koninkrijk.

Het is belangrijk in de toekomst te ijveren voor de opname van « De Overeenkomst inzake de sociale politiek » in het Unieverdrag ter vervanging van de artikelen 117-122 (EEG), wat mogelijk wordt door de ondertekening door het Verenigd Koninkrijk van deze overeenkomst. Het blijft belangrijk de stelling te handhaven dat deze Overeenkomst één pakket is dat in zijn geheel te nemen of te laten is.

3. Er zijn aanzetten voor een Europese arbeidsmarktbeleid, maar zij worden vaak beperkt door de vereiste eenparigheid in de Raad op wezenlijke terreinen en de bepalingen inzake de mededinging en de « vrije markteconomie ».

4. De complexiteit van de procedures en de bevoegdheidsomschrijvingen vooral in verband met de sociale politiek, zullen ontegensprekelijk problemen (interpretatieverschillen, bevoegdheidsconflicten) veroorzaken. Hierdoor dreigt de handelingsbe kwaamheid van de Gemeenschap op deze domeinen behoorlijk te worden ondermijnd.

5. De versterking van de Europese sociale dialoog, ook het voorzien in een juridisch kader voor Europese CAO's is een goede zaak. Nochtans zal de operationalisering van deze bepalingen voor problemen zorgen : ze zijn slechts geldig in 11 Lid-Staten en er zijn veel vragen over het initiatiefrecht van de Commissie wanneer de onderhandelingen tussen de sociale partners zijn aangevat, alsook over de omzetting van deze CAO's in Gemeenschapsrecht.

6. De versterking van het sociaal beleid houdt geen gelijke tred met de voortgang van de economische, monetaire en politieke integratie. We moeten er dus op aandringen dat bij de voor 1996 voorziene evaluatie van het Verdrag over de Europese Unie (artikel N — Unieverdrag) de bepalingen betreffende het sociale beleid worden verbeterd en het demo-

déficit démocratique soit comblé sans que ces négociations ne mettent en péril les résultats de Maastricht.

Le Rapporteur,

L. VAN OUTRIVE

Le Président,

Ch.-F. NOTHOMB

cratisch tekort wordt opgeheven zonder dat deze onderhandelingen de resultaten van Maastricht in gevaar brengen.

De Rapporteur,

L. VAN OUTRIVE

De Voorzitter,

Ch.-F. NOTHOMB

EVALUATION DU TRAITE SUR L'UNION EUROPEENNE

III. B.

La citoyenneté européenne et les nouvelles politiques

TABLE DES MATIERES

	Page
1. Citoyenneté de l'Union	66
2. Nouvelles Politiques	67
3. Régions	71
4. Réseaux transeuropéens	72

EVALUATIE VAN HET VERDRAG BETREFFENDE DE EUROPESE UNIE

III. B.

Het Europees burgerschap en de nieuwe beleidsmateries

INHOUDSOPGAVE

	Blz.
1. Het burgerschap van de Unie	66
2. Nieuwe beleidsaspecten	67
3. Regio's	71
4. Transeuropese netwerken	72

1. Citoyenneté de l'Union

Le traité sur l'union européenne s'est également donné comme objectif de renforcer la protection des droits et intérêts des ressortissants de ses Etats Membres par l'instauration d'une citoyenneté de l'union. Cet objectif est traduit dans le traité par les articles 8 à 8E. A ceux-ci, il faut ajouter l'article F qui fait explicitement référence à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales signée à Rome le 4 novembre 1950.

Cette notion de citoyenneté implique pour tous les citoyens de l'Union :

- le droit de vote et d'éligibilité aux élections communales dans l'Etat Membre où ils résident. (Les modalités sont à arrêter avant le 31 décembre 1993 par le Conseil statuant à l'unanimité et après consultation du Parlement européen). Ces modalités peuvent prévoir des dispositions dérogatoires lorsque des problèmes spécifiques à un Etat membre le justifient;

- le droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen dans l'Etat Membre où ils résident. (Modalités à arrêter avant le 31 décembre 1993 par le Conseil statuant à l'unanimité et après consultation du Parlement européen). Ces modalités peuvent prévoir des dispositions dérogatoires lorsque des problèmes spécifiques à un Etat membre le justifient;

- le droit de recevoir, sur le territoire d'un pays tiers, protection de la part des autorités diplomatiques ou consulaires d'un autre Etat Membre (pour autant que son pays n'y soit pas représenté);

- le droit de pétition au Parlement européen et de faire appel à un médiateur;

- le respect par les Etats Membres des droits fondamentaux tels qu'ils sont garantis par la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

- Par ailleurs il faut noter l'article 138 A qui reconnaît le rôle des partis politiques au niveau européen comme facteur d'intégration au sein de l'union et comme contribuant à la formation d'une conscience européenne et à l'expression de la volonté politique des citoyens de l'Union.

Ces dispositions reflètent la volonté maintes fois exprimée tant par le Parlement belge, notamment les 22 et 23 novembre 1990 ainsi qu'en juin 1991, concernant la citoyenneté européenne, que par la conférence des parlements de la Communauté Européenne à Rome en novembre 1990 :

« La création d'une citoyenneté européenne peut être un instrument important pour rapprocher la Communauté européenne du citoyen. Cette citoyen-

1. Het burgerschap van de Unie

Het Verdrag betreffende de Europese Unie heeft eveneens tot doel de rechten en belangen van de burgers van de Lidstaten beter te beschermen en stelt daartoe een burgerschap van de Unie in. Die doelstelling komt tot uiting in de artikelen 8 en 8E en ook in artikel F, dat uitdrukkelijk verwijst naar het op 4 november 1950 te Rome ondertekende Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden.

Het burgerschap van de Unie impliceert voor alle ingezetenen :

- een actief en passief kiesrecht bij gemeenteraadsverkiezingen in de Lidstaat waar zij verblijven (vóór 31 december 1993 en na raadpleging van het Europees Parlement moet de Raad met eenparigheid van stemmen de praktische regelingen vaststellen). Die praktische regelingen kunnen in afwijkingen voorzien wanneer bijzondere problemen in een Lidstaat zulks rechtvaardigen;

- een actief en passief kiesrecht bij de verkiezingen voor het Europees Parlement in de Lidstaat waar zij verblijven (vóór 31 december 1993 en na raadpleging van het Europees Parlement moet de Raad met eenparigheid van stemmen de praktische regelingen vaststellen). Die praktische regelingen kunnen in afwijkingen voorzien wanneer bijzondere problemen in een Lidstaat zulks rechtvaardigen;

- dat zij op het grondgebied van derde landen recht hebben op bescherming van de diplomatieke en consulaire instanties van een andere Lidstaat, (als de Lidstaat waarvan zij onderdaan zijn, niet vertegenwoordigd is);

- het recht een verzoekschrift tot het Europees Parlement te richten en zich tot een ombudsman te wenden;

- de naleving door alle Lidstaten van de fundamentele rechten die het Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden waarborgt.

- Voorts dient ook te worden verwezen naar artikel 138 A, dat in de Europese politieke partijen een belangrijke factor voor integratie binnen de Unie ziet en waarin ook te lezen staat dat zij bijdragen tot de vorming van een Europees bewustzijn en tot de uiting van de politieke wil van de burgers van de Unie.

Die bepalingen komen tegemoet aan de in verband met het Europese Burgerschap herhaaldelijk tot uiting gebrachte wens van zowel het Belgische Parlement (onder andere op 22 en 23 november 1990 en in juni 1991), als de Conferentie van de Parlementen van de Europese Gemeenschap (Rome, november 1990) :

« De invoering van een Europees staatsburgerschap kan een belangrijk instrument zijn om de Europese Gemeenschap dichter bij de burger te bren-

neté européenne implique, entre autres, le rattachement de la nationalité européenne à la nationalité de l'Etat membre ainsi que l'assurance de la protection et de l'assistance diplomatique par les représentants diplomatiques de tous les Etats membres.

Dans ce but, le Traité doit comprendre la déclaration du Parlement européen du 12 avril 1989 sur les droits fondamentaux et les libertés du citoyen et permettre à tous les citoyens de la Communauté, dans quelque Etat membre qu'ils se trouvent, de participer aux élections européennes.

Le citoyen européen doit avoir accès direct à la Cour de Justice en cas d'atteinte à ses droits et libertés fondamentales.

La Communauté européenne doit en outre adhérer à la Convention européenne des Droits de l'Homme. »

(Mémorandum du Parlement belge des 22 et 23 novembre 1990)

« Demande l'inclusion dans les traités des dispositions visant à instaurer une citoyenneté européenne, notamment par le droit de vote aux élections européennes pour les citoyens de la communauté dans l'Etat membre où ils résident; juge que le respect des droits fondamentaux est la pierre angulaire de la démocratie; demande dès lors l'inscription dans les traités de la Déclaration des droits et libertés fondamentaux adoptée par le Parlement européen le 12 avril 1989, ainsi que l'adhésion de la Communauté à la Convention européenne des Droits de l'homme; »

(Déclaration finale de la conférence de Rome 27-30 novembre 1990)

« 19. Souligne l'importance que revêt une réglementation européenne relative à la libre circulation des personnes incluant une politique européenne en matière d'immigration et axée sur le respect des droits du citoyen;

20. Demande l'inclusion dans les traités de dispositions visant à instaurer une citoyenneté européenne, notamment par le droit de vote aux élections européennes pour tous les citoyens de la Communauté dans l'Etat membre où ils résident; demande l'inscription dans les traités de la Déclaration des droits et libertés fondamentaux adoptée par le Parlement européen le 12 avril 1989, ainsi que l'adhésion de la Communauté à la Convention européenne des Droits de l'Homme; »

(Résolution du Parlement belge juin 1991)

2. Nouvelles Politiques

A côté de ces dispositions concernant la citoyenneté de l'Union, le traité sur l'Union introduit de nouveaux chapitres dans le traité et dote, par ailleurs, la Communauté de compétences élargies dans certai-

gen. Dit Europees staatsburgerschap impliceert onder meer het verbinden van de Europese nationaliteit *aan* de nationaliteit van de Lidstaat en de verstrekking van diplomatieke bijstand en bescherming door de diplomatieke vertegenwoordigers van alle Lidstaten.

Daartoe moet in het Verdrag de verklaring van het Europees Parlement van 12 april 1989 over de grondrechten en vrijheden van de burger worden opgenomen en moeten alle burgers van de Gemeenschap, in welke Lidstaat ze zich ook bevinden, kunnen deelnemen aan de Europese verkiezingen.

De Europese burger moet rechtstreeks toegang krijgen tot het Europees Hof van Justitie in geval van schending van zijn fundamentele rechten en vrijheden.

Bovendien moet de Europese Gemeenschap toetreden tot de Europese Conventie voor de Rechten van de Mens. »

(Memorandum van het Belgisch Parlement van 22 en 23 november 1990)

« Verlangt dat in de Verdragen bepalingen worden opgenomen om een Europees staatsburgerschap in te stellen, met name door toekenning van het kiesrecht bij Europese verkiezingen aan EG-burgers in de Lidstaat waar zij woonachtig zijn; beschouwt eerbiediging van de grondrechten als de hoeksteen van de democratie; verlangt daarom dat de Verklaring van de fundamentele rechten en vrijheden die het Europees Parlement op 12 april 1989 heeft goedgekeurd, in de Verdragen wordt opgenomen en dat de Gemeenschap toetreedt tot het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens; »

(Slotverklaring van de Conferentie van Rome, 27-30 november 1990)

« 19. Beklemtoont het belang van een Europese regeling betreffende het vrij verkeer van personen, met inbegrip van een Europees migrantenbeleid, waarbij het respect voor de rechten van de burger centraal staat;

20. Vraagt dat in de verdragen bepalingen worden opgenomen die tot doel hebben een Europees staatsburgerschap in te stellen, met name door bij de Europese verkiezingen aan alle burgers van de Gemeenschap stemrecht te verlenen in de Lidstaat waar zij verblijven; vraagt dat in de verdragen de door het Europees Parlement op 12 april 1989 aangenomen verklaring van de fundamentele rechten en vrijheden wordt opgenomen en dat de Gemeenschap toetreedt tot het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens; »

(Resolutie van het Belgisch Parlement, juni 1991)

2. Nieuwe beleidsaspecten

Naast de bepalingen over het burgerschap van de Unie voegt het Verdrag betreffende de Europese Unie een aantal nieuwe hoofdstukken in en verleent het aan de Gemeenschap ruimere bevoegdheden in

nes politiques. Ceci concerne la politique d'environnement, la protection des consommateurs, l'éducation, la formation professionnelle et la jeunesse, la culture, la santé, la politique industrielle, la coopération au développement, la recherche et le développement scientifique.

Néanmoins, il faut bien constater des niveaux d'harmonisation possible très différents. En effet, pour ce qui concerne :

— **L'éducation, la formation professionnelle, la jeunesse** ainsi que la **santé** (art. 126, 127 et 129), le Conseil se limite à des actions d'encouragement à la coopération entre Etats membres. L'harmonisation des législations est exclue. Le Conseil statue à la majorité qualifiée. Le comité économique et social et le comité des Régions sont consultés.

— La **culture**, le scénario est le même, néanmoins le Conseil statue à l'unanimité. A cela, il faut ajouter la disposition prévue à l'article 92, (3) (d), qui permet de maintenir, à certaines conditions, les aides d'Etat pour promouvoir la culture et la conservation du patrimoine et ce malgré les règles existantes notamment en matière de concurrence;

— La **protection des consommateurs** (art. 129 A). Cette politique est érigée en politique européenne avec un processus de décision (majorité qualifiée) qui devrait faciliter la prise de décision. Ceci constitue une base juridique certaine et incontestable en faveur des consommateurs garantissant ainsi un équilibre harmonieux entre les intérêts du marché et ceux des citoyens;

— **L'environnement** (art. 130 R, 130 S, 130 T). Le champ d'action de la Communauté en cette matière se trouve élargit conformément aux vœux du Parlement. Les objectifs poursuivis sont les suivants :

- préservation, protection et amélioration de la qualité de l'environnement;
- protection de la santé des personnes;
- utilisation prudente et rationnelle des ressources naturelles;
- promotion sur le plan international de mesures destinées à faire face aux problèmes régionaux ou planétaires de l'environnement.

La politique de la Communauté à cet égard est fondée sur les principes de précaution et d'action préventive, sur le principe de correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement et sur le principe du pollueur-payeur. De même, à travers le fond de cohésion (à créer pour le 31 décembre 1993) des actions de soutien financier sont possibles dans certains cas.

Néanmoins, il faut remarquer qu'il subsiste des dispositions qui requièrent encore l'unanimité (même s'il s'agit d'une mesure dérogatoire à la règle de la majorité qualifiée). Ces dérogations portent sur les dispositions suivantes :

- dispositions essentiellement de nature fiscale;
- mesures concernant l'aménagement du territoire, affectation des sols à l'exception de la gestion

verband met bepaalde beleidsaspecten zoals milieu, consumentenbescherming, onderwijs, beroepsopleiding en jeugd, cultuur, volksgezondheid, industriebeleid, ontwikkelingssamenwerking, onderzoek en technologische ontwikkeling.

Toch moet men vaststellen dat de omvang van de harmonisering naar gelang van de behandelde aan gelegenheid zeer sterk kan verschillen :

— Inzake **onderwijs, beroepsopleiding, jeugd** en ook **volksgezondheid** (art. 126, 127 en 129) beperkt de Raad zich ertoe de samenwerking tussen de Lidstaten aan te moedigen. Harmonisering van de wetteksten is uitgesloten. De raad beslist met gekwalificeerde meerderheid van stemmen en raadpleegt het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's.

— Voor **cultuur** geldt hetzelfde scenario, met als enig onderscheid dat de Raad met algemene stemmen beslist. Ook moet de bepaling van artikel 92 (3) (d) worden vermeld, die onder bepaalde voorwaarden en ondanks de bestaande mededingings- en andere regels toestaat dat Lidstaten steunmaatregelen nemen om de cultuur en de instandhouding van het culturele erfgoed te bevorderen.

— De **consumentenbescherming** (art. 129 A) wordt een echt Europees beleid, waarbij de besluitvormingsprocedure (gekwalificeerde meerderheid) het nemen van beslissingen moet vergemakkelijken. De verbruikers beschikken op die manier over een solide en onbetwistbare juridische grondslag, die voor een harmonieus evenwicht tussen de economische belangen en die van de burgers moet zorgen.

— Het actieterrein van de Gemeenschap inzake **milieu** (art. 130 R, 130 S, 130 T) wordt overeenkomstig de wensen van het Parlement uitgebreid. De doelstellingen die worden nagestreefd zijn :

- behoud, bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu;
- bescherming van de gezondheid van de mens;
- behoedzaam en rationeel gebruik van natuurlijke hulpbronnen;
- bevordering op internationaal vlak van maatregelen om het hoofd te bieden aan regionale of mondiale milieuproblemen.

Het Europees beleid terzake steunt op het voorzorgsbeginsel en het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden en het beginsel dat de vervuiler betaalt. Financiële steun kan in sommige gevallen via het Cohesiefonds (dat uiterlijk op 31 december 1993 wordt opgericht).

Voor sommige bepalingen is evenwel nog altijd eenparigheid van stemmen vereist (ook al betreft het een maatregel die afwijkt van de regel van de gekwalificeerde meerderheid). Die afwijkingen hebben betrekking op :

- bepalingen van in hoofdzaak fiscale aard;
- maatregelen betreffende ruimtelijke ordening, bodembestemming met uitzondering van afvalstof-

des déchets et des mesures à caractère général ainsi que la gestion des ressources hydrauliques;

— les mesures affectant sensiblement le choix d'un Etat membre entre différentes sources d'énergie et la structure générale de son approvisionnement énergétique.

Par ailleurs, l'un des principaux instruments de cette politique qu'est l'agence européenne pour l'environnement n'est toujours pas mise sur pied.

— La **politique industrielle**. Parmi les chapitres nouveaux introduits dans le traité, il faut se réjouir de celui qui concerne la politique industrielle. En effet, ce dossier est à l'ordre du jour depuis des années et même si le contenu de cette disposition est en deçà de ce que souhaitaient certains, dont la Belgique, il figure néanmoins aujourd'hui de manière explicite dans le traité.

— La **coopération au développement** (art. 130 U, 130 V, 130 W, 130 X, 130 Y) devient une politique de la Communauté bien que complémentaire de celle menée par les Etats membres. Les Etats membres se concertent sur leurs programmes d'aide, ils peuvent aussi contribuer à la mise en œuvre de programme d'aide communautaire. L'objectif de consolidation de la démocratie et de l'Etat de droit ainsi que l'objectif du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales politiques figurent également dans le texte.

— **Recherche et développement scientifique**. Dans ce secteur le conseil arrête un plan pluriannuel — cadre dans lequel est requis l'ensemble des actions de la Communauté. Le Conseil statue ici à l'unanimité (art. 130 I).

Ce faisant, le traité sur l'Union rencontre également les vœux exprimés par le Parlement belge à diverses reprises (novembre 1990 et juin 1991) plus particulièrement concernant la culture, l'environnement, la politique industrielle :

« b.4) Environnement

Le rétablissement et le maintien de l'équilibre écologique doivent figurer parmi les objectifs de la Communauté européenne.

En effet, vu le caractère transfrontalier de la problématique de l'environnement, la CE constitue le niveau politique le plus désigné.

La CE doit continuer à participer aux initiatives internationales visant à sauvegarder l'équilibre écologique de notre planète.

Les instruments de la politique en matière d'environnement doivent être développés par la création d'un Fonds européen de l'environnement et d'une Agence européenne de l'environnement.

b.5) Culture et enseignement

La diversité et la richesse culturelles des peuples de la Communauté doivent être respectées et protégées particulièrement au niveau linguistique.

fenbeheer en maatregelen van algemene aard, en kwantitatief waterbeheer;

— maatregelen die van aanzienlijke invloed zijn op de keuze van een Lidstaat tussen verschillende energiebronnen en op de algemene structuur van zijn energievoorziening.

Een van de belangrijkste instrumenten voor dit beleid, het Europees Milieuagentschap, is trouwens nog altijd niet opgericht.

— Een van de nieuwe hoofdstukken in het Verdrag waarover men zich kan verheugen is dat over het **industriebeleid**. Dit dossier staat immers al jaren op de agenda. Hoewel de inhoud van die bepaling onder meer voor België niet helemaal aan de verwachtingen beantwoordt, heeft men ze nu ten minste uitdrukkelijk in het Verdrag opgenomen.

— **Ontwikkelingssamenwerking** (art. 130 U, 130 V, 130 W, 130 X, 130 Y) wordt een volwaardig Europees beleid, hoewel het een aanvulling blijft op het ontwikkelingsbeleid van de Lidstaten. De Lidstaten plegen overleg over hun hulpprogramma's en kunnen ook bijdragen tot de tenuitvoerlegging van communautaire hulpprogramma's. Ook ontwikkeling en consolidatie van de democratie en van de rechtsstaat, alsmede de eerbiediging van de mensenrechten en de fundamentele vrijheden zijn als doelstellingen in de tekst opgenomen.

— In de sector « **onderzoek en technologische ontwikkeling** » stelt de Raad een meerjaren-kaderprogramma vast waarin alle activiteiten van de Gemeenschap zijn opgenomen. De Raad beslist hierover met eenparigheid van stemmen (art. 130 I).

Het Verdrag betreffende de Unie komt ook tegemoet aan de wensen die het Belgische Parlement herhaaldelijk heeft geuit (november 1990 en juni 1991) en die meer bepaald betrekking hebben op cultuur, milieu en industrie :

« b.4) Milieu

Het streven naar herstel en behoud van het ecologisch evenwicht dient te worden opgenomen in de doelstellingen van de Europese Gemeenschap.

Gelet op het grensoverschrijdend karakter van de milieuproblematiek is de EG het meest aangewezen beleidsniveau.

De EG dient een verdere bijdrage te leveren tot internationale initiatieven ter vrijwaring van het ecologisch evenwicht van onze planeet.

Instrumenten van het milieubeleid moeten worden uitgebreid met de oprichting van een Europees milieufonds en een Europees milieu-agentschap.

b.5) Cultuur en Onderwijs

De culturele verscheidenheid en de culturele rijkdom van de volkeren van de Gemeenschap moeten worden gerespecteerd en beschermd, in het bijzonder op taalgebied.

La dimension culturelle revêt une importance essentielle pour la poursuite de l'intégration européenne.

Un paragraphe particulier sur la politique culturelle devrait donc être inséré dans le Traité instituant les Communautés européennes.

Entretiens, les autorités compétentes en matières de culture et d'enseignement doivent, dès à présent, obtenir des garanties quant au respect de l'identité de leur population respective.

Au delà de l'équivalence des diplômes, la CE doit veiller à ce qu'un niveau d'enseignement comparable soit offert dans tous les Etats membres.

Il convient également d'accorder une attention particulière à la recherche scientifique. »

(Mémorandum du Parlement belge 22-23 novembre 1990)

« 9. estime que la Communauté devrait être dotée de compétences supplémentaires dans le domaine de l'environnement, que les décisions en la matière devraient être prises à la majorité qualifiée et que la Communauté doit mener une politique visant à sauvegarder l'équilibre écologique de la Communauté et de notre planète; préconise que l'article 2 du traité soit amendé aux fins d'exprimer cet objectif qui implique un processus de développement durable;

11. estime qu'un article particulier sur la politique culturelle doit être inséré dans le traité, en précisant que la diversité et la richesse culturelles des peuples de la Communauté doivent être respectées et protégées, particulièrement au niveau linguistique; »

(Déclaration finale de Rome, 27-30 novembre 1990)

« 16. est d'avis qu'une politique industrielle communautaire doit avoir comme objectif de promouvoir la compétitivité européenne;

18. estime que la Communauté doit être dotée de compétences supplémentaires dans le domaine de l'environnement; que les décisions en la matière doivent être prises à la majorité qualifiée et que la Communauté doit mener une politique visant à sauvegarder l'équilibre écologique de la Communauté et de notre planète; préconise que l'article 2 du traité soit amendé aux fins d'exprimer cet objectif qui implique un processus de développement constant;

21. estime qu'il conviendrait d'ajouter aux traités européens une disposition spécifique consacrée à la culture, afin de soutenir le rayonnement culturel de l'Europe, en précisant que la diversité culturelle et les langues des peuples de la Communauté doivent être respectées et protégées; »

(Résolution du Parlement belge, juin 1991)

De culturele dimensie is van wezenlijk belang bij de verdere Europese integratie.

Een bijzondere paragraaf dient dan ook in het EEG-Verdrag te worden opgenomen.

In afwachting daarvan dienen nu reeds op het gebied van cultuur en onderwijs aan de bevoegde autoriteiten waarborgen te worden verstrekt ter bescherming van de identiteit van de bevolking.

De EG moet toezien op de gelijkwaardigheid van het onderwijs (zowel de equivalentie van de diploma's als het onderwijsniveau).

Bijzondere aandacht dient tevens te worden besteed aan het wetenschappelijk onderzoek. »

(Memorandum van het Belgisch Parlement, 22-23 november 1990)

« 9. is van mening dat aan de Gemeenschap aanvullende bevoegdheden moeten worden gegeven op het gebied van milieu en dat de besluiten op dit gebied bij gekwalificeerde meerderheid van stemmen dienen te worden genomen; is voorts van mening dat de Gemeenschap een beleid tot behoud van het ecologisch evenwicht in de Europese Gemeenschap en de rest van de wereld moet voeren; wenst dat artikel 2 van het Verdrag zo wordt gewijzigd dat deze doelstelling, ten behoeve waarvan een proces van duurzame ontwikkeling noodzakelijk is, daarin tot uitdrukking wordt gebracht;

11. is van mening dat in het Verdrag een speciaal artikel moet worden opgenomen met betrekking tot het cultureel beleid, waarin wordt aangegeven dat de diversiteit en de culturele rijkdom van de volkeren der Gemeenschap moeten worden geëerbiedigd en beschermd, met name wat de talen betreft; »

(Slotverklaring van Rome, 27-30 november 1990)

« 16. is van mening dat een Europees industriebeleid tot doel moet hebben het Europees concurrentievermogen te bevorderen;

18. is van oordeel dat de Gemeenschap aanvullende bevoegdheden moet krijgen in milieuzaken; dat de besluiten ter zake bij gekwalificeerde meerderheid moeten worden genomen en dat het beleid van de Gemeenschap erop gericht moet zijn het ecologisch evenwicht in de Gemeenschap en op onze planeet te beschermen; stelt een amendering van artikel 2 van het Verdrag voor zodat voormelde doelstelling, die een proces van duurzame ontwikkeling impliceert, daarin tot uiting komt;

21. meent dat een bijzondere cultuurparagraaf moet worden toegevoegd aan de Europese verdragen, teneinde Europa's culturele uitstraling te ondersteunen, daarbij preciserend dat de culturele verscheidenheid en de talen van de volkeren van de Gemeenschap geëerbiedigd en beschermd moeten worden; »

(Resolutie van het Belgisch Parlement, juni 1991)

3. Régions

— Le Comité des Régions :

Le Comité a une compétence d'avis qu'il exerce, soit de sa propre initiative, soit dans les cas prévus par le traité, soit sur demande du Conseil ou de la Commission.

On peut, toutefois, se poser des questions quant à la mise en oeuvre de cette disposition. Aucun délai n'est fixé pour cette mise en place et la règle de l'unanimité prévaut pour cette mise en oeuvre;

— Cohésion économique et sociale :

Par ailleurs, dans son titre XIV « cohésion économique et sociale » le traité rencontre la préoccupation exprimée par le Parlement de « tendre à éliminer les différences interrégionales en matière de prospérité et à promouvoir l'intégration ainsi que le développement économique ». Dans ce cadre est créé avant le 31 décembre 1993 un Fonds de cohésion qui contribue financièrement à la réalisation de projets dans le domaine de l'environnement et des réseaux transeuropéens en matière de transports.

Il faut signaler ici la modification de l'article 146. Il s'agit là d'une évolution potentiellement importante pour les Communautés et les Régions si l'on tient compte du fait que jusqu'à présent la Communauté ne reconnaissait que le pouvoir central des Etats membres. En effet l'article 146 *ancien* stipulait « le Conseil est formé par les représentants des Etats membres. Chaque gouvernement y délègue un de ses membres ».

Il est remplacé par le texte suivant : « Le Conseil est formé par un représentant de chaque Etat membre au niveau ministériel habilité à engager le gouvernement de cet Etat membre ».

Pour rappel, les souhaits du Parlement belge concernant la dimension régionale dans le cadre institutionnel de la Communauté étaient les suivants :

« b.3) Politique régionale

Il convient de donner une place à la dimension régionale dans le cadre institutionnel de la Communauté.

La politique régionale ne peut pas se limiter à pallier les conséquences sociales néfastes du processus européen de restructuration économique.

Il doit être menée une politique régionale à part entière, sur une base volontariste.

1) Régions comme entités socio-économiques

La construction de l'Europe des Régions peut se faire entre autres au moyen des instruments qui

3. Regio's

— Het Comité van de Regio's :

Het Comité heeft adviserende bevoegdheid die het op eigen initiatief, in de door het Verdrag bepaalde gevallen, dan wel op verzoek van de Raad of de Commissie uitoefent.

Niettemin kan eraan worden getwijfeld of deze bepaling ten uitvoer zal worden gelegd. Niet alleen is er geen termijn voor de oprichting van het Comité vastgesteld, maar tevens is ter zake de unanimiteitsregel van kracht.

— Economische en sociale samenhang :

In Titel XIV « Economische en sociale samenhang » van het Verdrag wordt voorts tegemoet gekomen aan de door het Parlement tot uiting gebrachte zorg om ernaar te streven de interregionale welvaartsverschillen uit de weg te ruimen, en de integratie alsmede de economische ontwikkeling te bevorderen. In dat verband zal vóór 31 december 1993 een Cohesiefonds worden opgericht, dat financieel tot de verwezenlijking van projecten op het gebied van het milieu en de transeuropese verkeersnetwerken zal bijdragen.

Tevens dient hier te worden gewezen op de wijziging van artikel 146. Dit is een ontwikkeling die wel eens van groot belang zou kunnen zijn voor de Gemeenschappen en de Gewesten, gelet op het feit dat de Europese Gemeenschap tot nu toe alleen maar de centrale regering van de Lidstaten erkende. Het oude artikel 146 bepaalde immers dat « De Raad uit vertegenwoordigers van de Lidstaten bestaat. Iedere Regering vaardigt één van haar leden af ».

Nu wordt dit artikel door volgende tekst vervangen : « De Raad bestaat uit een vertegenwoordiger van elke Lidstaat op ministerieel niveau die gemachtigd is om de Regering van de Lidstaat die hij vertegenwoordigt, te binden ».

Hierbij weze herinnerd aan de wensen van het Belgische Parlement betreffende de regionale dimensie binnen het institutionele kader van de Gemeenschap :

« b.3) Regionaal beleid

De regionale dimensie dient een plaats te krijgen in het institutionele kader van de Gemeenschap.

Ook het regionaal beleid mag niet beperkt blijven tot het ondervangen van de sociaal nefaste gevolgen van het Europees economisch herstructureringsproces.

Er moet een volwaardig regionaal beleid worden gevoerd, op voluntaristische basis.

1) Regio's als sociaal-economische entiteit

De opbouw van het Europa van de Regio's kan onder meer gebeuren door middel van de instrumen-

renforcent la cohésion, à savoir la politique régionale, les fonds structurels et la coopération transfrontalière. La politique régionale — pour laquelle on doit prévoir une collaboration et des contacts directs entre la Commission de la CE et les Régions constitutionnellement ou légalement organisées dans les différents Etats membres — doit tendre à éliminer les différences interrégionales en matière de prospérité et à promouvoir l'intégration ainsi que le développement économique.

Le développement des fonds structurels doit être plus systématique et respecter la spécificité des Régions.

En outre, ils sont complémentaires aux fonds nationaux.

2) Régions comme entités politiques et institutionnelles

Comme il a été souhaité dans la deuxième résolution de la dernière Assemblée des Régions d'Europe (Bruxelles, les 24 et 25 avril 1990), il convient d'élaborer une structure de coopération institutionnelle entre la CE et les Régions, pour les Régions qui sont constitutionnellement ou légalement habilitées à assurer la transposition en droit interne des mesures communautaires (représentation au sein du Conseil des ministres (articles 2 et 4 du Traité de fusion), création d'un Conseil régional consultatif).

Il faut garantir les droits des Régions en donnant à celles-ci accès à la Cour de Justice des Communautés européennes (articles 169 et 173 du Traité de Rome). »

(Mémorandum du Parlement belge, 22-23 novembre 1990)

« 7. est d'avis que la politique régionale doit viser à éliminer graduellement les inégalités entre les Régions, et estime que les moyens dont dispose la Communauté, notamment les fonds structurels, doivent être renforcés;

8. souhaite que soient prévus tous les moyens d'une collaboration entre les institutions communautaires et les Régions constitutionnellement ou légalement constituées dans les Etats membres; »

(Déclaration finale de Rome, 27-30 novembre 1990)

« 17. souhaite que soient prévus tous les moyens d'une collaboration entre les institutions communautaires et les Régions constitutionnellement ou légalement constituées dans les Etats membres, et ce en particulier dans le cadre de la politique des fonds structurels. »

(Résolution du Parlement belge, juin 1991)

4. Réseaux transeuropéens

Par l'insertion dans le traité du titre XII, Réseaux transeuropéens, la Communauté se dote de la possibilité de réaliser concrètement la libre circulation

ten die de cohesie bevorderen, met name het regionaal beleid, de structuurfondsen en de grensoverschrijdende samenwerking. Het regionaal beleid — waarvoor men in samenwerkingsmogelijkheden en directe contacten dient te voorzien tussen de EG-Commissie en de Regio's die grondwettelijk of wettelijk zijn ingesteld in de verschillende Lidstaten — moet erop gericht zijn de regionale welvaartsverschillen weg te werken en de integratie en economische ontwikkeling te bevorderen.

De verdere uitbouw van de structuurfondsen moet meer planmatig geschieden met inachtneming van de eigenheid van de Regio's.

Bovendien zijn zij complementair aan de nationale fondsen.

2) Regio's als politieke entiteit

Zoals gewenst door de tweede resolutie van de laatste Vergadering van het Europa van de Regio's, gehouden te Brussel op 24 en 25 april 1990, dient een institutioneel samenwerkingsverband tussen de EG en de Regio's te worden uitgebouwd voor de Regio's die grondwettelijk of wettelijk bevoegd zijn om EG-rechtsnormen om te zetten in intern recht (vertegenwoordiging in de Ministerraad (artikelen 2 en 4 van het Fusieverdrag); instelling van een consultatieve regionale Raad).

De rechten van de Regio's moeten gegarandeerd worden door hun toegangsmogelijkheid tot het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen (artikelen 169 en 173 van het Verdrag). »

(Memorandum van het Belgisch Parlement, 22-23 november 1990)

« 7. is van mening dat het regionaal beleid gericht moet zijn op de geleidelijke opheffing van de ongelijkheden tussen de Regio's en dat de middelen waarover de Gemeenschap beschikt, met name de structuurfondsen, moeten worden versterkt;

8. wenst dat alle middelen worden geschapen voor samenwerking tussen de communautaire instellingen en de grondwettelijk of wettelijk geconstitueerde Regio's in de Lidstaten; »

(Slotverklaring van Rome, 27-30 november 1990)

« 17. spreekt de wens uit dat wordt voorzien in alle middelen die nodig zijn voor samenwerking tussen de communautaire instellingen en de grondwettelijk of wettelijk in de Lidstaten ingestelde Regio's en zulks inzonderheid in het raam van het beleid inzake de structuurfondsen. »

(Resolutie van het Belgisch Parlement, juni 1991)

4. Transeuropese netwerken

Door de invoeging van Titel XII « Transeuropese netwerken » in het Verdrag wordt de Gemeenschap de kans geboden het dank zij de interne markt tot

créée par le marché intérieur par l'établissement et le développement de réseaux transeuropéens dans les secteurs du transport, des télécommunications et de l'énergie.

L'action de la Communauté visera à favoriser l'interconnexion et l'interopérabilité des réseaux nationaux ainsi que l'accès à ces réseaux.

Pour ce qui concerne la politique des transports, ceci permet à la Communauté de se donner un nouvel élan pour une politique commune des transports.

Une politique des transports intégrée au niveau européen devra prendre en compte autant les aspects d'environnement que les aspects sécurité des différents modes de transport.

Le Rapporteur,

N. de T'SERCLAES

Le Président,

Ch.-F. NOTHOMB

stand gekomen vrije verkeer door middel van de totstandbrenging en de ontwikkeling van Europese netwerken in de verkeers-, telecommunicatie- en energiesector gestalte te geven.

Het Gemeenschapsoptreden is erop gericht de onderlinge koppeling en de interoperabiliteit van de nationale netwerken, alsmede de toegang daartoe te bevorderen.

Een en ander moet de Gemeenschap op het gebied van het vervoersbeleid een nieuwe impuls geven met het oog op een gemeenschappelijk vervoersbeleid.

In het kader van een geïntegreerd vervoersbeleid in Europees verband zullen zowel de milieu-aspecten als de aspecten betreffende de veiligheid van de diverse vervoermiddelen in aanmerking moeten worden genomen.

De Rapporteur,

N. de T'SERCLAES

De Voorzitter,

Ch.-F. NOTHOMB

EVALUATION DU TRAITE SUR L'UNION EUROPEENNE

IV

RAPPORT

sur la politique étrangère
et de sécurité commune

FAIT AU NOM DU COMITE D'AVIS CHARGE
DE QUESTIONS EUROPEENNES

PAR
MME DURY (PE) ET
M. VAN DIENDEREN

TABLE DES MATIERES

EVALUATIE VAN HET VERDRAG BETREFFENDE DE EUROPESE UNIE

IV

VERSLAG

over het gemeenschappelijk
buitenlands- en veiligheidsbeleid

NAMENS HET ADVIESCOMITE VOOR
EUROPESE AANGELEGENHEDEN

UITGEBRACHT DOOR
MEVR. DURY (EP) EN
DE HEER VAN DIENDEREN

INHOUDSOPGAVE

	Page
1. Situation antérieure	75
2. Le point de vue du Parlement belge et de la Conférence des Parlements de la Communauté européenne	77
3. Les résolutions du Parlement européen	79
4. Le Traité de Maastricht	81
1. Structure générale du Traité et place de la PESC dans celle-ci	82
2. Extension du champ de la PESC	84
3. Développement des concepts d'intérêts communs et d'action commune	87
4. Cadre institutionnel	90
5. Modalités de vote	97
6. Dispositions relatives à la défense et lien avec l'UEO	98
7. Echéance pour une révision du Traité	103
5. Conclusions	105

	Blz.
1. De situatie voorheen	75
2. Standpunt van het Belgisch Parlement en van de Conferentie van de Parlementen van de Europese Gemeenschap	77
3. Resoluties van het Europees Parlement	79
4. Verdrag van Maastricht	81
1. Algemene structuur van het Verdrag en de plaats van het GBVB	82
2. Uitbreiding van het werkingsgebied van het GBVB	84
3. Toelichting bij de begrippen gemeenschappelijke belangen en gemeenschappelijk optreden	87
4. Institutioneel kader	90
5. Stemningsprocedure	97
6. Bepalingen over defensie en betrekkingen met de WEU	98
7. Tijdschema voor de herziening van het Verdrag	103
5. Conclusies	105

Le présent rapport vise à évaluer les dispositions du titre V du Traité « concernant une politique étrangère et de sécurité commune » (articles J.1 à J.11). Dans la mesure où ce titre du Traité est influencé par d'autres dispositions, en particulier les dispositions communes (titre I), les dispositions finales (titre VII), les articles 228 et 228A et le sort de l'article 223 du Traité de Rome, ainsi que par cinq déclarations contenues dans l'Acte final des conférences intergouvernementales ⁽¹⁾ et par une déclaration du Conseil européen des 9 et 10 décembre 1991 sur les domaines susceptibles de faire l'objet d'une action commune, l'examen de ces dispositions et déclarations est intégré dans le présent rapport.

1. Situation antérieure

Jusqu'à présent, les Traités instituant la Communauté économique européenne n'ont pas abordé directement l'instauration d'une Politique Etrangère et de Sécurité Commune (PESC). Seul le titre III, article 30, paragraphe 6 de l'Acte unique européen, entré en vigueur le 1^{er} juillet 1987, y fait partiellement référence, exclusivement dans le cadre intergouvernemental de la Coopération politique européenne et en limitant la coordination possible aux aspects politiques et économiques de la sécurité :

« 6. a) Les Hautes Parties Contractantes estiment qu'une coopération plus étroite sur les questions de la sécurité européenne est de nature à contribuer de façon essentielle au développement d'une identité de l'Europe en matière de politique extérieure. Elles sont disposées à coordonner davantage leurs positions sur les aspects politiques et économiques de la sécurité.

b) Les Hautes Parties Contractantes sont résolues à préserver les conditions technologiques et industrielles nécessaires à leur sécurité. Elles œuvrent à cet effet tant sur le plan national que, là où ce sera indiqué, dans le cadre des institutions et organes compétents.

c) Les dispositions du présent titre ne font pas obstacle à l'existence d'une coopération plus étroite dans le domaine de la sécurité entre certaines Hautes Parties Contractantes dans le cadre de l'Union de l'Europe occidentale et de l'Alliance atlantique ».

L'application de l'Acte unique dans ce domaine a permis très concrètement à la Coopération politique de mettre en œuvre une coordination régulière des politiques extérieures, y compris dans certaines matières relevant de la sécurité telles que la CSCE, le

Dit verslag beoogt de bepalingen te evalueren van titel V van het Verdrag « betreffende een gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid » (artikelen J.1 tot J.11). Aangezien op die titel van het Verdrag andere bepalingen inwerken, in het bijzonder de gemeenschappelijke bepalingen (titel I), de slotbepalingen (titel VII), de artikelen 228 en 228A en wat er gebeurt met artikel 223 van het Verdrag van Rome, alsmede de vijf verklaringen die werden opgenomen in de Slotakte van de Intergouvernementele Conferenties ⁽¹⁾ en een verklaring van de Europese Raad van 9 en 10 december 1991 over onderwerpen waarvoor een gemeenschappelijk optreden mogelijk is, werd de behandeling van die bepalingen en verklaringen in het voorliggende verslag opgenomen.

1. De situatie voorheen

Tot op heden maakten de Verdragen tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap niet rechtstreeks gewag van de invoering van een Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB). Alleen titel III, artikel 30, paragraaf 6, van de Europese Akte, die op 1 juli 1987 in werking is getreden, verwijst er ten dele naar. Daarbij wordt niet buiten het strikt intergouvernementele raam van de Europese Politieke Samenwerking getreden en blijft de mogelijke coördinatie beperkt tot de politieke en economische aspecten van de veiligheid :

« 6. a) De Hoge Verdragsluitende Partijen zijn van mening dat een hechtere samenwerking op het gebied van de vraagstukken van de Europese veiligheid op essentiële wijze kan bijdragen tot de ontwikkeling van een identiteit van Europa inzake het buitenlands beleid. Zij zijn bereid hun standpunten over de politieke en economische aspecten van de veiligheid meer te coördineren.

b) De Hoge Verdragsluitende Partijen zijn vastbesloten de technologische en industriële omstandigheden te handhaven die voor hun veiligheid noodzakelijk zijn. Daartoe zetten zij zich in, zowel op nationaal niveau alsook, waar dat wenselijk is, in het kader van de bevoegde instellingen en organen.

c) De bepalingen van deze titel vormen geen belemmering voor het bestaan van een hechtere samenwerking op het gebied van de veiligheid tussen bepaalde Hoge Verdragsluitende Partijen in het kader van de Westeuropese Unie en de Noordatlantische Verdragsorganisatie ».

Dank zij de toepassing ter zake van de Europese Akte kon de politieke samenwerking in de praktijk leiden tot een geregelde coördinatie van het buitenlands beleid, met inbegrip van bepaalde materies die deel uitmaken van de veiligheid zoals de KVSE, het

⁽¹⁾ Déclarations relatives aux votes dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune; aux modalités pratiques dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune; au régime linguistique dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune; à l'Union de l'Europe occidentale.

⁽¹⁾ Verklaringen over de stemming inzake buitenlands beleid en gemeenschappelijke veiligheid; de praktische regeling op het stuk van het buitenlands beleid en de gemeenschappelijke veiligheid; het taalstelsel op het stuk van het buitenlands beleid en de gemeenschappelijke veiligheid; de Westeuropese Unie.

processus de désarmement, la non-prolifération nucléaire, la gestion politique de la crise du Golfe en 1990 et de la crise yougoslave en 1991.

Dans le domaine particulier du marché de l'armement, l'article 223 du Traité de Rome a limité les possibilités de coordination voire de politique communautaire dans la mesure où cet article prévoit que « tout Etat membre peut prendre les mesures qu'il estime nécessaires à la protection des intérêts essentiels de sa sécurité et qui se rapportent à la production et au commerce d'armes, de munitions et de matériel de guerre; ces mesures ne doivent pas altérer les conditions de la concurrence dans le marché commun en ce qui concerne les produits non destinés à des fins spécifiquement militaires » (article 223, paragraphe 1b). Bien que plusieurs experts et parlementaires aient considéré que cet article n'empêchait nullement une politique d'harmonisation dans ces domaines, puisqu'il n'interdit pas celle-ci et que la liste des matériels concernés par cette disposition n'a plus été revue depuis sa définition par le Conseil des Ministres en date du 31 mars 1958 (décision n° 255/8), ce qui la rend complètement obsolète, l'article 223 reste l'expression de la volonté politique des Etats membres de protéger leurs secteurs respectifs de l'armement ⁽²⁾.

Plusieurs facteurs essentiels ont conduit les Etats membres, la Commission européenne et le Parlement européen à envisager un approfondissement de l'action de la Communauté dans les questions de politique étrangère et de sécurité.

En premier lieu, la perspective du marché unique pour 1993 nécessite une harmonisation inéluctable des politiques de contrôle des exportations d'armes et de produits et technologies à emploi dual (civil et militaire). D'autre part, l'accélération des négociations relatives à l'Union économique et monétaire et la convocation d'une Conférence intergouvernementale (CIG) à son sujet rendaient indispensable l'instauration parallèle d'une Union politique. Le mécanisme de la Coopération politique avait montré les limites inhérentes à son caractère purement intergouvernemental. Les bouleversements politiques consécutifs à l'écroulement des régimes communistes en Europe centrale et orientale rendirent d'autant plus urgente la constitution d'un pôle de puissance politique à l'Ouest du continent dès lors que celui-ci transcendait ses divisions et que s'écroulaient une à une toutes les structures qui avaient cimenté jusqu'alors le bloc communiste. Tant l'Europe de l'Est que les pays du Sud appelaient eux-mêmes de leurs vœux une Communauté européenne plus ho-

ontwapeningsproces, de non-proliferatie van kernwapens, de politieke besluitvorming rond de Golfcrisis in 1990 en de Joegoslavische crisis in 1991.

Wat in het bijzonder de wapenhandel betreft, beperkte artikel 223 van het Verdrag van Rome de coördinatiemogelijkheden en zelfs een communautair beleid. Dat artikel bepaalt namelijk dat « elke lidstaat de maatregelen kan nemen die hij noodzakelijk acht voor de bescherming van de wezenlijke belangen van zijn veiligheid en die betrekking hebben op de productie van of de handel in wapenen, munitie en oorlogsmateriaal; die maatregelen mogen de mededingingsverhoudingen op de gemeenschappelijke markt niet wijzigen voor produkten die niet bestemd zijn voor specifiek militaire doeleinden » (artikel 223, paragraaf 1b). Hoewel verscheidene deskundigen en parlementsleden van oordeel waren dat dit artikel geenszins een harmonisatiebeleid ter zake in de weg stond, aangezien het zo'n harmonisatie niet verbiedt en de in die bepaling opgenomen lijst van materieel niet meer is herzien sinds de Ministeraad die op 31 maart 1958 (beslissing n° 255/8) heeft omschreven (wat ze volstrekt achterhaald maakt), blijft artikel 223 de uitdrukking van de politieke wil van de lidstaten om hun respectieve bewapeningssectoren te beschermen ⁽²⁾.

Een aantal essentiële factoren hebben de lidstaten, de Europese Commissie en het Europees Parlement ertoe aangezet het communautair optreden inzake buitenlands beleid en veiligheid in een ruimere context te plaatsen.

Allereerst moet men in het vooruitzicht van de interne markt van 1993 hoe dan ook komen tot een harmonisatie van de beleidslijnen inzake controle op de uitvoer van wapens en van produkten en technologieën die voor zowel burgerlijke als militaire doeleinden kunnen worden gebruikt. Voorts maakte de bespoediging van de onderhandelingen over de Economische en Monetaire Unie en de samenroeping in dat verband van een Intergouvernementale Conferentie (IGC) de daarmee gelijklopende totstandkoming van een Politieke Unie noodzakelijk. De wijze waarop de Politieke Samenwerking functioneerde had de aan de louter intergouvernementale aard van die samenwerking inherente tekortkomingen aangetoond. De politieke omwentelingen die volgden op de val van de communistische regimes in Midden- en Oost-Europa maakten het des te noodzakelijker dat het westelijk deel van het continent een politieke macht zou oprichten die de verdeeldheid zou overstijgen en alle structuren die het communistisch blok tot dan hadden samengehouden, en één na één wegvie-

⁽²⁾ Glyn FORD, *Document de travail sur le rôle de la Communauté dans le contrôle des exportations d'armes et de l'industrie des armements*, Parlement européen, Commission politique, Sous-commission « Sécurité et désarmement », PE 151 452, 3 septembre 1991; Bernard ADAM, Pierre DE VESTEL et Arié ZAKS, *Perspectives d'harmonisation des réglementations et politiques d'exportations d'armes au sein de la Communauté européenne*, étude réalisée à la demande de Madame Anne-Marie Lizin, Secrétaire d'Etat à l'Europe 1992, GRIP, Bruxelles, 5 juin 1991.

⁽²⁾ Glyn FORD, *Document de travail sur le rôle de la Communauté dans le contrôle des exportations d'armes et de l'industrie des armements*, Europees Parlement, Politieke Commissie, Subcommissie « Veiligheid en ontwapening », EP 151 452, 3 september 1991; Bernard ADAM, Pierre DE VESTEL en Arié ZAKS, *Perspectives d'harmonisation des réglementations et politiques d'exportations d'armes au sein de la Communauté européenne*, studie verricht op verzoek van mevrouw Anne-Marie Lizin, Staatssecretaris voor Europa 1992, GRIP, Brussel, 5 juni 1991.

mogène disposant d'une politique étrangère commune. Ces constats ont guidé la proposition Kohl-Mitterrand du 19 avril 1990 d'ouvrir — parallèlement à la CIG sur l'Union économique et monétaire — une autre CIG sur l'Union politique dont l'un des objectifs serait l'institution d'une PESC, objectif que notre pays a soutenu dès l'origine et qui reflétait les préoccupations du mémorandum du gouvernement belge du 20 mars 1990 sur ce point. Ce sont ces deux CIG ouvertes par le Conseil européen de Rome les 14 et 15 décembre 1990 qui aboutirent à la conclusion du Traité de Maastricht.

Avant d'en examiner les dispositions relatives à la PESC, nous résumerons les positions antérieures du Parlement belge, de la Conférence des Parlements nationaux et du Parlement européen tenue à Rome en novembre 1990, ainsi que les résolutions adoptées sur ce point par le Parlement européen.

2. Le point de vue du Parlement belge et de la Conférence des Parlements de la Communauté européenne (« Assises » de Rome)

Le mémorandum du Parlement belge approuvé par la Chambre le 22 novembre 1990 et par le Sénat le 23 novembre 1990 ⁽³⁾ se prononce pour la mise en place d'une Union politique et d'une PESC dans le cadre communautaire :

« b) L'Union politique

Vu l'évolution de la Communauté et les développements aux niveaux européen et mondial, il est nécessaire que les Etats membres agissent comme une unité. C'est pour cela qu'une Union politique doit être mise en place.

b.1) Sécurité et politique extérieure

La coopération politique européenne doit être intégrée dans le Traité et dans les structures communautaires. En outre, une politique de sécurité ne peut pas se limiter à ses seuls aspects politiques et économiques ».

La Déclaration finale adoptée par la Conférence des Parlements de la Communauté européenne, réunissant les représentants des Parlements nationaux et du Parlement européen à Rome du 27 au 30 novembre 1990, estime quant à elle « qu'une Union politique comprenant une politique étrangère et de sécurité dans les matières d'intérêt commun doit être mise en place et que la coopération politique eu-

len. Zowel Oost-Europa als het Zuiden drongen zelf aan op een meer homogene Europese Gemeenschap met een gemeenschappelijk buitenlands beleid. Op die vaststellingen steunde het voorstel Kohl-Mitterrand van 19 april 1990 om parallel met de IGC over de Economische en Monetaire Unie een andere IGC over de Politieke Unie te organiseren. Een van de doelstellingen ervan zou de ontwikkeling van een GBVB zijn. Ze werd door ons land van bij het begin onderschreven en weerspiegelde de zorg waaraan de Belgische regering uiting had gegeven in haar memorandum van 20 maart 1990. Die twee IGC, opgestart door de Europese Raad van Rome van 14 en 15 december 1990, leidden tot het sluiten van het Verdrag van Maastricht.

Vooraleer wij de verdragsbepalingen over het GBVB bespreken, geven wij een overzicht van de vroegere standpunten van het Belgische Parlement, van de in november 1990 te Rome georganiseerde Conferentie van de Nationale Parlementen en van het Europees Parlement, alsook van de resoluties die het Europees Parlement in dat verband heeft aangenomen.

2. Standpunt van het Belgisch Parlement en van de Conferentie van de Parlementen van de Europese Gemeenschap (« Assisen » van Rome)

Het memorandum van het Belgisch Parlement, door de Kamer goedgekeurd op 22 november 1990 en door de Senaat op 23 november 1990 ⁽³⁾, spreekt zich uit ten gunste van de oprichting, in het raam van de Gemeenschap, van een Politieke Unie en een GBVB :

« b) De Politieke unie

Gelet op de evolutie in de Gemeenschap en op de Europese en mondiale ontwikkelingen, dienen de lidstaten van de EG naar buitenuit als een sterkere eenheid op te treden. Daarom moet een Politieke Unie tot stand worden gebracht.

b.1) Veiligheid en buitenlands beleid

De Europese politieke samenwerking moet worden geïntegreerd in het Verdrag en in de Gemeenschapsstructuren. Een gemeenschappelijk Veiligheidsbeleid mag overigens niet tot de louter politieke en economische aspecten ervan worden beperkt. »

De Conferentie van de Parlementen van de Europese Gemeenschap, die van 27 tot 30 november 1990 vertegenwoordigers van de nationale parlementen en van het Europees Parlement in Rome samenbracht, is anderzijds in de door haar aangenomen slotverklaring van mening dat : « een politieke unie tot stand moet worden gebracht die een buitenlands beleid en een veiligheidsbeleid op gebieden van ge-

⁽³⁾ Doc. Chambre n° 1362/1-3, 90/91 et Compte rendu analytique du Sénat, 23 novembre 1990.

⁽³⁾ Stuk Kamer n° 1362/1-3, 90/91 en Beknopt Verslag van de Senaat, 23 november 1990.

ropéenne doit être intégrée dans le traité et dans les structures communautaires » ⁽⁴⁾.

Enfin, le 27 juin 1991, la Chambre des Représentants de Belgique adoptait une résolution relative aux conférences intergouvernementales dont plusieurs paragraphes concernent la PESC ⁽⁵⁾. Dans cette résolution, la Chambre :

« 2. — rappelle que l'intégration européenne doit déboucher sur une Union dotée d'un ordre démocratique et d'une structure fédérale;

— rejette la structure tripartite proposée par la présidence du Conseil des Ministres des C.E. du mois d'avril 1991 et charge le Gouvernement de veiller à ce que les étapes intermédiaires intergouvernementales n'hypothèquent pas l'objectif final (l'unicité de la Construction européenne);

— n'accepte que temporairement que la coopération s'effectue dans certains domaines sur une base intergouvernementale et insiste pour que tout processus décisionnel de l'Union soit communautarisé dans les plus brefs délais;

— estime que le temps est venu de transformer l'ensemble des relations entre les Etats membres en Union européenne, selon une proposition de Constitution élaborée au moyen de procédures auxquelles participent le Parlement européen et les parlements nationaux.

(...)

En ce qui concerne la politique commune en matière de relations extérieures, de sécurité et de défense.

6. estime que l'on a accordé peu d'attention au contrôle parlementaire démocratique au cours des discussions concernant l'élaboration d'une politique commune en matière de relations extérieures et de sécurité;

7. souhaite que l'on confie le plus rapidement possible aux instances communautaires le soin de prendre les décisions en matière de relations extérieures et de sécurité et que soient posés les fondements de l'intégration progressive de la politique de défense;

8. considère qu'une politique commune en matière de relations extérieures, de sécurité et de défense doit être développée parallèlement à l'évolution des institutions européennes vers une Union politi-

meenschappelijk belang moet omvatten en dat de Europese politieke samenwerking moet worden opgenomen in het Verdrag en in de communautaire structuren » ⁽⁴⁾.

Tot slot heeft de Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers op 27 juni 1991 met betrekking tot de intergouvernementele conferenties een resolutie aangenomen waarvan verscheidene paragrafen op het GBVB slaan ⁽⁵⁾. De Kamer herinnert er in die resolutie aan dat :

« 2. — de Europese integratie moet uitmonden in een democratisch geordende en federaal gestructureerde unie;

— verwerpt de door het Voorzitterschap van de Europese Ministerraad in april 1991, voorgestelde driedelige structuur en draagt de Regering op erover te waken dat de intermediaire intergouvernementele stappen, het finale doel (de uniciteit van de Europese structuur) niet hypothekeren;

— aanvaardt slechts tijdelijk dat op bepaalde domeinen op intergouvernementele basis wordt samengewerkt en dringt aan op een zo snel mogelijke volledige communautarisering van de besluitvorming van de Unie;

— is van mening dat de tijd rijp is om alle betrekkingen tussen de lidstaten om te vormen tot de Europese Unie, op grond van een voorstel van Grondwet dat tot stand moet komen via de procedures waaraan het Europese Parlement en de nationale Parlementen deelnemen.

(...)

In verband met het gemeenschappelijk buitenlands, veiligheids- en defensiebeleid.

6. is van oordeel dat tijdens de discussies betreffende de vorming van een gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid al te weinig aandacht werd geschonken aan de democratische parlementaire controle;

7. drukt de wens uit dat inzake het buitenlands en het veiligheidsbeleid zo snel mogelijk wordt overgegaan tot de communautaire besluitvorming en dat de grondslagen gelegd worden voor de geleidelijke integratie van het defensiebeleid;

8. meent dat de uitbouw van een gemeenschappelijk buitenlands, veiligheids- en defensiebeleid parallel moet lopen met de evolutie van de Europese instellingen in de richting van een democratisch

⁽⁴⁾ Voir : Chambre des Représentants et Sénat de Belgique, session ordinaire 1990-1991, 15 janvier 1991, *Rapport sur la Conférence des Parlements de la Communauté européenne (Rome, 27-30 novembre 1990)*, fait au nom des comités d'avis chargés des questions européennes par M.M. Dehousse et Van Der Maelen, documents 1427/1-90/91 (Chambre) et 1199-1 (1990-1991) (Sénat).

⁽⁵⁾ Chambre des Représentants de Belgique, session ordinaire 1990-1991, 27 juin 1991, *Conférences Intergouvernementales sur l'Union politique européenne et sur l'Union économique et monétaire. Résolution adoptée par la Chambre des Représentants*, document Chambre 1668/4-90/91.

⁽⁴⁾ Cf. : Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers en Senaat, gewone zitting 1990-1991, 15 januari 1991, *Verslag over de Conferentie van de Parlementen van de Europese Gemeenschap (Rome, 27-30 november 1990)*, namens de adviescomités voor de Europese aangelegenheden uitgebracht door de heren Dehousse en Van Der Maelen, stukken n^o 1427/1 - 90/91 (Kamer) en 1199-1 (1990-1991) (Senaat).

⁽⁵⁾ Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, gewone zitting 1990-1991, 27 juni 1991, *Intergouvernementele Conferenties inzake de Europese Politieke Unie en de Economische en Monetaire Unie, resolutie aangenomen door de Kamer van Volksvertegenwoordigers*, stuk Kamer n^o 1668/4-90/91.

que organisée sur un mode démocratique au sein duquel le Parlement européen doit jouer pleinement son rôle;

9. demande la communautarisation de la politique en matière de coopération au développement, dont l'objectif premier doit consister à promouvoir l'indépendance et le dynamisme économique du tiers monde;

(...)

En conclusion

(...)

23. annonce qu'elle n'approuvera en aucun cas les modifications des traités si les résultats des conférences intergouvernementales ne sont pas conformes à la Déclaration finale de la Conférence des Parlements de la Communauté européenne de Rome, qui a été approuvée le 30 novembre 1990;

24. décide de ne pas approuver les résultats des deux Conférences intergouvernementales sur l'Union politique et sur l'Union économique et monétaire si le Parlement européen refuse son assentiment du fait de l'absence de l'indispensable légitimité démocratique;

(...) »

3. Les résolutions du Parlement européen

Quant au Parlement européen, il a souhaité en particulier, en adoptant le Rapport « Martin II » le 11 juillet 1990 ⁽⁶⁾

— que les questions traitées dans le cadre de la CPE (Coopération Politique européenne) soient intégrées dans le cadre communautaire;

— que soit éliminée la distinction entre relations économiques extérieures et coopération politique;

— que « la responsabilité première de définir les options politiques » soit confiée au Conseil;

— qu'un « droit d'initiative soit reconnu à la Commission » pour lui « permettre de jouer un rôle dans la représentation de la Communauté à l'extérieur »;

— que « la politique étrangère de la Communauté soit soumise à l'examen du Parlement élu de la Communauté »;

— que le champ d'action de la politique étrangère « englobe les questions de sécurité, de paix et de désarmement, le tout accompagné d'une étroite coordination des politiques nationales de sécurité ».

Les propositions du Parlement rejoignent dans une très large mesure celles de la Commission, dont l'avis du 21 octobre 1990 et le projet de titre du traité

geordende Politieke Unie waarin het Europees Parlement ten volle zijn rol moet spelen;

9. dringt aan op communautarisering van het beleid inzake ontwikkelingssamenwerking dat in de eerste plaats dient gericht te worden op de bevordering van de zelfstandigheid en de economische weerbaarheid van de Derde Wereld;

(...)

Tot besluit

(...)

23. kondigt aan dat ze onder geen beding haar goedkeuring zal verlenen aan de verdragswijzigingen indien de resultaten van de Intergouvernementele Conferenties niet in overeenstemming zijn met de Slotverklaring van de Conferentie van Parlementen van de Europese Gemeenschap te Rome, goedgekeurd op 30 november 1990;

24. beslist niet te zullen overgaan tot de goedkeuring van de resultaten van beide Intergouvernementele Conferenties inzake de Politieke Unie en inzake de Economische en Monetaire Unie, wanneer het Europees Parlement zijn instemming weigert wegens het ontbreken van de noodzakelijke democratische legitimiteit;

(...) »

3. Resoluties van het Europees Parlement

Het Europees Parlement heeft door de goedkeuring op 11 juli 1990 ⁽⁶⁾ van het Verslag « Martin II » in het bijzonder de wens uitgesproken dat :

— de binnen de EPS (Europese Politieke Samenwerking) behandelde vraagstukken in het kader van de Gemeenschap worden opgenomen;

— het onderscheid tussen externe economische betrekkingen en politieke samenwerking wordt opgeheven;

— de Raad « de eerste verantwoordelijkheid krijgt voor het uitstippelen van de beleidsopties »;

— de « Commissie het initiatiefrecht heeft » om een rol te kunnen spelen « bij het vertegenwoordigen van de Gemeenschap naar buiten toe »;

— « het extern beleid van de Gemeenschap wordt onderworpen aan het toezicht van het verkozen Parlement van de Gemeenschap »;

— het toepassingsgebied van het buitenlands beleid « veiligheids-, vredes- en ontwapeningsvraagstukken omvat, waarbij een nauwe coördinatie van het nationale veiligheidsbeleid plaatsvindt ».

De voorstellen van het Parlement sloten grotendeels aan bij die van de Commissie, waarvan het advies van 21 oktober 1990 en de ontwerp-titel van

⁽⁶⁾ Parlement européen, Résolution A3-166/90 sur l'union européenne, *Journal officiel des Communautés européennes*, n° C 231, 17 septembre 1990, p. 91, points 8 à 12 de la résolution.

⁽⁶⁾ Europees Parlement, Resolutie A3-166/90 over de Europese Unie, *Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen*, n° C 231, 17 september 1990, blz. 91, punten 8 tot 12 van de resolutie.

sur la politique extérieure du 27 février 1991 se caractérisent par la philosophie suivante ⁽⁷⁾ :

- une Communauté unique sur base d'institutions unifiées;
- un regroupement sous le titre de politique extérieure commune de la PESC, de la politique économique extérieure et de la coopération au développement;
- l'existence d'intérêts essentiels communs partagés par les Etats membres;
- la nécessité d'assumer les conséquences financières des décisions prises dans ce domaine;
- l'inclusion de la sécurité, donc de la défense, dans la politique étrangère;
- une intégration de l'acquis de l'UEO (Union européenne occidentale) dans l'acquis communautaire (engagement d'assistance mutuelle, réunions communes des ministres des Affaires étrangères et de la Défense);
- une suppression de l'article 223 du Traité de Rome et l'octroi à la Communauté d'une compétence dans le domaine de la recherche et de la production d'armements.

Les résolutions ultérieures du Parlement européen ont confirmé cette proximité avec la Commission, en particulier suite au rapport Pöttering adopté le 10 juin 1991 ⁽⁸⁾, qui préconise notamment :

- la suppression de l'article 223 du Traité CEE;
- la création d'un « Conseil des ministres chargé des questions de défense dans le cadre de la Communauté européenne (Conseil de défense) »;
- des « réunions communes régulières des conseils des ministres des Affaires étrangères et des ministres de la Défense en conseil de sécurité pour examiner les questions fondamentales de la politique de sécurité et prendre des décisions »;
- la mise en place de « procédures de décision visant à faciliter la formation du consensus en tenant compte de l'opinion majoritaire, (...) avec éventuellement application a priori du principe de la majorité des trois quarts » ⁽⁹⁾;
- l'intégration du secrétariat de la CPE au secrétariat du Conseil;

⁽⁷⁾ Une analyse détaillée des propositions de la Commission a été réalisée par Eric REMACLE, *Les négociations sur la politique étrangère et de sécurité commune de la Communauté européenne*, dossier « Notes et documents » n° 156, GRIP, Bruxelles, avril 1991. Voir aussi le discours prononcé par Jacques Delors dans le cadre de l'*Alastair Buchan Memorial Lecture* (« European Integration and Security », *Survival*, vol. XXXIII, n° 2, Londres, mars/avril 1991, pp. 99-109).

⁽⁸⁾ Parlement européen, Résolution A3-107/91 sur les perspectives d'une politique européenne de sécurité : l'importance d'une politique européenne de sécurité et ses répercussions en ce qui concerne l'Union politique européenne, procès-verbal de la séance du lundi 10 juin 1991, partie II, pp. 1-8.

⁽⁹⁾ Le rapport « Martin III » du 22 novembre 1990 souhaitait que le vote à la majorité qualifiée soit la norme mais que des dérogations et une clause d'opting-out soient envisagées.

het verdrag over het extern beleid van 27 februari 1991 de volgende strekking hadden ⁽⁷⁾ :

- één Gemeenschap op grond van eengemaakte instellingen;
- een samenbrengen van het economisch extern beleid en van de ontwikkelingssamenwerking onder de noemer gemeenschappelijk extern beleid van het GBVB;
- het bestaan van wezenlijke belangen die de Lid-Staten gemeen hebben;
- de noodzaak om de financiële gevolgen van de in dat verband genomen beslissingen te dragen;
- de opneming van de veiligheid — en derhalve van defensie — in het buitenlands beleid;
- een integratie van de verwezenlijkingen van de WEU (Westeuropese Unie) in de communautaire verwezenlijkingen (verbintenis tot onderlinge bijstand, gemeenschappelijke vergaderingen van de ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie);
- een opheffing van artikel 223 van het Verdrag van Rome en de toekenning aan de Gemeenschap van een bevoegdheid inzake wapenonderzoek en -productie.

De latere resoluties van het Europees Parlement hebben die eenstemmigheid met de Commissie bevestigd, in het bijzonder naar aanleiding van het op 10 juni 1991 aangenomen Verslag-Pöttering ⁽⁸⁾, dat met name voorstelt om :

- artikel 223 van het EEG-Verdrag op te heffen;
- een « Raad voor de ministers van Defensie op te richten in het kader van de Europese Gemeenschap (Defensieraad) »;
- geregelde gemeenschappelijke bijeenkomsten in een veiligheidsraad in te stellen van de « Raad van ministers van Buitenlandse Zaken en die van ministers van Defensie (...) voor de behandeling van en de besluitvorming over principiële kwesties op het gebied van het veiligheidsbeleid »;
- te komen tot « besluitvormingsprocedures die de consensusvorming met eerbiediging van het meerderheidsstandpunt vergemakkelijken (...) met eventuele toepassing a priori van het principe van de drievierde meerderheid » ⁽⁹⁾;
- het EPS-secretariaat in het secretariaat van de Raad te integreren;

⁽⁷⁾ Eric REMACLE heeft in *Les négociations sur la politique étrangère et de sécurité commune de la Communauté européenne*, dossier « Notes et documents » n° 156, GRIP, Brussel, april 1991, de voorstellen van de Commissie uitvoerig onderzocht. Zie tevens de toespraak van Jacques Delors in het raam van de *Alastair Buchan Memorial Lecture* (« European Integration and Security », *Survival*, deel XXXIII, n° 2, Londen, maart/april 1991, blz. 99-109).

⁽⁸⁾ Europees Parlement, Resolutie A3-107/91 over vooruitzichten voor een Europees veiligheidsbeleid : het belang van een Europees veiligheidsbeleid en de gevolgen ervan voor de Europese Politieke Unie, notulen van de vergadering van 10 juni 1991, deel II, blz. 1-8.

⁽⁹⁾ Het verslag « Martin III » van 22 november 1990 stuurde erop aan dat de stemming bij gekwalificeerde meerderheid de norm zou worden, maar met de mogelijkheid om hiervan af te wijken en met een « opting-out »-clausule.

— « l'approbation obligatoire du Parlement, à la majorité absolue des membres qui le composent, pour toutes les décisions fondamentales en matière de politique étrangère et de politique de sécurité (par exemple pour l'adhésion à des alliances militaires, la modification des fondements de la stratégie militaire, des décisions relatives à une démarche militaire commune en cas de conflit) »;

— « l'approbation obligatoire du Parlement pour la conclusion d'accords entre la Communauté et les pays tiers ou les organisations internationales ainsi que les accords relatifs au désarmement ou au contrôle des armements et autres traités et accords de politique de sécurité auxquels la Communauté est partie » ⁽¹⁰⁾.

Ces propositions s'avérant relativement maximalistes et à long terme par comparaison avec les résultats attendus des négociations des CIG, deux nouvelles résolutions ont été adoptées le 10 et le 25 octobre 1991 pour préciser les points essentiels sur lesquels le Parlement européen souhaitait insister à l'approche du Conseil européen de Maastricht ⁽¹¹⁾.

Ces points se regroupaient en trois grandes corbeilles :

1) Les procédures pour la politique étrangère :

« — le Conseil européen définit les intérêts communs essentiels qui seront soumis au Parlement européen pour approbation;

— la Commission dispose avec les Etats membres d'un droit d'initiative;

— le Conseil décide de la mise en œuvre de la politique étrangère à la majorité qualifiée conformément à l'article 148 paragraphe 2, deuxième tiret (avec possibilité de dérogation décidée à la même majorité);

— les Etats membres et la Commission assurent la mise en œuvre de cette politique et la représentation extérieure de la Communauté selon leurs compétences respectives;

— le Parlement européen est associé à la formulation de la politique étrangère et contrôle sa mise en œuvre ».

2) En matière de politique de sécurité et de défense :

— l'application des procédures ci-dessus;

— tot « verplichte instemming te komen van het Parlement met absolute meerderheid van stemmen van zijn leden bij principiële beslissingen op het gebied van de buitenlandse politiek en het veiligheidsbeleid (bij voorbeeld toetreding tot militaire bondgenootschappen, wijziging van de militair-strategische grondslagen of besluiten over een gemeenschappelijk militair optreden bij conflicten) »;

— tot « verplichte instemming te komen van het Parlement voor het sluiten van overeenkomsten tussen de Gemeenschap en derde landen of internationale organisaties, alsmede voor ontwapenings- en wapenbeheersingsovereenkomsten en andere defensieovereenkomsten en -afspraken waarbij de Gemeenschap partij is » ⁽¹⁰⁾.

Aangezien die voorstellen in vergelijking met de verwachte resultaten van de IGC-onderhandelingen nogal ruim op lange termijn werden opgevat, werden op 10 en 25 oktober 1991 twee nieuwe resoluties aangenomen als verduidelijking van de essentiële punten die het Europees Parlement met het oog op de Europese Raad van Maastricht wenste te onderstrepen ⁽¹¹⁾.

Die punten kan men onderbrengen in drie grote pakketten.

1) De procedures inzake het buitenlands beleid :

« — de Europese Raad stelt de essentiële gemeenschappelijke belangen vast, die vervolgens aan het Europees Parlement ter goedkeuring worden voorgelegd,

— de Commissie beschikt evenals de Lidstaten over een initiatiefrecht;

— de Raad besluit met gekwalificeerde meerderheid over de uitvoering van het buitenlands beleid, overeenkomstig artikel 148, lid 2, tweede streepje van het EEG-Verdrag (met dezelfde meerderheid kan worden besloten hiervan af te wijken);

— de Lidstaten en de Commissie zorgen voor de uitvoering van dit beleid en de externe vertegenwoordiging van de Gemeenschap overeenkomstig hun respectieve bevoegdheden;

— het Europees Parlement wordt betrokken bij de formulering van het buitenlands beleid en oefent controle uit op de uitvoering ervan ».

2) Inzake veiligheids- en defensiebeleid :

— de toepassing van de bovenvermelde procedures;

⁽¹⁰⁾ Nous ne reprenons ici que les propositions relatives aux aspects institutionnels de la PESC, les rapports Martin et Pöttering abordant par ailleurs la problématique du contenu d'une telle politique, qui ne relève pas de la conclusion du traité lui-même.

⁽¹¹⁾ Parlement européen, Résolution B3-1693/91 sur la *Conférence intergouvernementale sur l'Union politique*, procès-verbal de la séance du 10 octobre 1991, partie II, pp. 34-35; Résolution sur la *Conférence intergouvernementale sur la politique extérieure et de sécurité commune*, procès-verbal de la séance du 25 octobre 1991, partie II, pp.

⁽¹⁰⁾ Wij herhalen hier alleen de voorstellen met betrekking tot de institutionele aspecten van het GBV. De verslagen Martin en Pöttering snijden overigens het probleem van de inhoud van een dergelijk beleid aan, wat niet onder het sluiten van het Verdrag zelf valt.

⁽¹¹⁾ Europees Parlement, Resolutie B3-1693/91 over de *Intergouvernementale Conferentie over de Politieke Unie*, notulen van de vergadering van 10 oktober 1991, deel II, blz. 34-35; Resolutie over de *Intergouvernementale Conferentie over het extern beleid en de gemeenschappelijke veiligheid*, notulen van de vergadering van 25 oktober 1991, deel II, blz.

— l'établissement des éléments d'une défense commune et autonome dans le cadre de la PESG;

— une mise en œuvre graduelle de la politique de sécurité et de défense « avec un calendrier précis et contraignant tenant compte des échéances du traité UEO »;

— la possibilité de confier à l'UEO jusqu'en 1996 certaines compétences d'exécution de décisions communautaires;

— le transfert à l'Union des compétences de l'UEO après cette date;

— la définition de la politique de sécurité et de défense comme compétence de l'Union « tout en tenant compte des engagements internationaux des différents Etats membres, en particulier dans le cadre de l'OTAN »;

— la possibilité de dispenser un Etat membre de la participation à une action arrêtée en matière de défense, s'il ne peut y participer et à condition que cela n'entrave pas l'action commune;

— le pouvoir pour le Parlement européen « de s'opposer, à la majorité des membres qui le composent, à tout recours à l'usage de la force ».

3) D'une manière générale, le regroupement dans une structure unique et communautaire de toute la politique externe de la Communauté, à savoir : PESG, politique commerciale, politique de coopération au développement, politique monétaire extérieure.

4. Le Traité de Maastricht

Nous analyserons les dispositions du Traité de Maastricht en fonction de la grille de lecture suivante :

— structure générale du Traité et place de la PESG dans celle-ci;

— extension du champ de la PESG;

— développement des concepts d'intérêts communs et d'action commune;

— cadre institutionnel;

— modalités de vote;

— dispositions relatives à la défense et lien avec l'UEO;

— échéance pour une révision du Traité.

1. Structure générale du Traité et place de la PESG dans celle-ci

La structure du Traité ne répond pas au souhait du Parlement européen d'une structure communautaire unique regroupant la PESG et les autres politiques extérieures de la Communauté, souhait que rencontrait la proposition de la Commission du 27 février 1991 non retenue par la Conférence intergouvernementale. En effet, la PESG relève du titre V du Traité alors que les autres politiques extérieures sont dispersées dans le titre II, celui qui institue la

— de la constatation van de elementen van een gemeenschappelijke en autonome defensie in het raam van het GBVB;

— een stapsgewijze uitvoering van het veiligheids- en defensiebeleid « volgens een nauwkeurig en dwingend tijdschema, rekening houdend met de vervaldatum van het WEU-Verdrag »;

— de mogelijkheid om tot in 1996 bepaalde uitvoeringsbevoegdheden van communautaire beslissingen aan de WEU toe te vertrouwen;

— de overdracht na dat tijdstip van de WEU-bevoegdheden aan de Unie;

— de omschrijving van het veiligheids- en defensiebeleid als een bevoegdheid van de Unie « waarbij rekening wordt gehouden met de internationale verplichtingen van de afzonderlijke Lidstaten, in het bijzonder in NAVO-verband »;

— de mogelijkheid om een Lidstaat vrij te stellen van deelname aan een maatregel waartoe inzake defensie is besloten, wanneer die lidstaat daaraan niet kan deelnemen en op voorwaarde dat zulks het gemeenschappelijk optreden niet belemmert;

— de bevoegdheid van het Europees Parlement om « zich met een meerderheid van zijn totale aantal te verzetten tegen het gebruik van geweld ».

3) In het algemeen, het samenbrengen van het gehele extern beleid van de Gemeenschap in één communautaire structuur — te weten het GBVB, het handelsbeleid, het beleid inzake ontwikkelingssamenwerking en het extern monetair beleid.

4. Verdrag van Maastricht

De bepalingen uit het Verdrag van Maastricht zullen wij in deze volgorde behandelen :

— algemene structuur van het Verdrag en de plaats die het GBVB daarin inneemt;

— uitbreiding van het werkingsgebied van het GBVB;

— toelichting bij de begrippen gemeenschappelijke belangen en gemeenschappelijk optreden;

— institutioneel kader;

— stemwijze;

— bepalingen inzake defensie en band met de WEU;

— termijn voor een herziening van het Verdrag.

1. Algemene structuur van het Verdrag en de plaats die het GBVB daarin inneemt

De structuur van het Verdrag komt niet tegemoet aan de wens van het Europees Parlement om te komen tot één communautaire structuur waarin het GBVB en de overige externe beleidsvormen van de Gemeenschap zouden worden opgenomen. Het Commissievoorstel van 27 februari 1991 dat niet werd aangenomen door de Intergouvernementale Conferentie, kwam wel aan die wens tegemoet. Het GBVB maakt immers deel uit van titel V van het Verdrag,

« Communauté européenne » comme l'un des trois piliers de l'Union (la PESC et la coopération intérieure et judiciaire constituant les deux autres piliers). Or les dispositions du titre II sont communautaires, contrairement à celles du titre V.

L'on peut donc considérer que l'objectif affirmé par le Parlement belge, le Parlement européen et la Conférence des Parlements de Rome d'une intégration de la coopération politique dans les « structures communautaires » n'est pas rencontré. Le premier article des dispositions communes du Traité confère toutefois aux structures communautaires un rôle plus central indicatif de la possibilité d'évolutions futures dans le sens d'une plus grande communautarisation : « L'Union est fondée sur les Communautés européennes complétées par les politiques et formes de coopération instaurées par le présent Traité » (titre I, article A, alinéa 3).

En tout état de cause, le souhait du Parlement belge, du Parlement européen et de la Conférence des Parlements quant à une intégration de la coopération politique « dans le Traité » est totalement rencontré par le titre V du Traité et par l'existence des dispositions communes du titre I qui confèrent une unicité au Traité, ce qui constitue une avancée qualitative par rapport au titre III de l'Acte unique.

En outre, la coopération politique est désormais systématisée : l'article J.1, paragraphe 3 évoque l'instauration d'une « coopération systématique entre les Etats membres pour la conduite de leur politique » et l'article J.2 relatif à cette coopération énonce que « les Etats membres s'informent mutuellement et se concertent au sein du Conseil sur toute ⁽¹²⁾ question de politique étrangère et de sécurité présentant un intérêt général, en vue d'assurer que leur influence combinée s'exerce de la manière la plus efficace par la convergence de leurs actions ».

Par conséquent, s'il n'y a pas communautarisation au sens strict du terme, la convergence qui existera demain entre le pilier « Communauté » et le pilier « PESC » sera plus grande qu'auparavant entre la CEE et la CPE. Cette convergence se traduit également dans les dispositions communes (titre I) par l'article C du Traité : « L'Union dispose d'un cadre institutionnel unique qui assure la cohérence et la continuité des actions menées en vue d'atteindre ses objectifs, tout en respectant et en développant l'acquis communautaire.

L'Union veille, en particulier, à la cohérence de l'ensemble de son action extérieure dans le cadre de ses politiques en matière de relations extérieures, de sécurité, d'économie et de développement ⁽¹³⁾. Le

in tegenstelling tot de andere externe beleidsvormen die verspreid zijn over titel II waarin de « Europese Gemeenschap » wordt opgericht als een van de drie pijlers van de Unie (het GBVB en de samenwerking op gebied van Justitie en Binnenlandse Zaken zijn de overige twee pijlers). De bepalingen uit titel II zijn evenwel communautaire bepalingen, in tegenstelling tot die uit titel V.

Wij kunnen dus stellen dat het door het Belgisch Parlement, het Europees Parlement en de Conferentie van de Parlementen te Rome nagestreefde doel om de politieke samenwerking in de « communautaire structuren » te integreren, niet gehaald werd. Artikel 1 van de gemeenschappelijke bepalingen van het Verdrag kent evenwel een meer centrale rol toe aan de communautaire structuren, wat wijst op de mogelijkheid om later naar een ruimere communautarisering te groeien : « De Unie is gegrond op de Europese Gemeenschappen, aangevuld met het beleid en de samenwerkingsvormen die bij dit Verdrag worden ingesteld » (titel I, artikel A, derde lid).

Op de wens van het Belgische Parlement, van het Europees Parlement en van de Conferentie van de Parlementen om de politieke samenwerking « in het Verdrag » op te nemen, wordt hoe dan ook volledig ingegaan door titel V van het Verdrag en door het bestaan van de gemeenschappelijke bepalingen uit titel I, die het Verdrag een eenheid verschaffen, wat in vergelijking met titel III van de Europese Akte een kwalitatieve vooruitgang is.

Voorts wordt de politieke samenwerking voortaan gesystematiseerd : artikel J.1, paragraaf 3, heeft het over de instelling van een « systematische samenwerking tussen de Lidstaten met betrekking tot de beleidsvoering » en artikel J.2 (over die samenwerking) stelt dat er « tussen de Lidstaten wederzijdse informatie en onderling overleg plaatsvindt in de Raad over elk ⁽¹²⁾ vraagstuk van algemeen belang op het gebied van het buitenlands en veiligheidsbeleid, opdat een gezamenlijke invloed zo doeltreffend mogelijk wordt uitgeoefend door middel van een onderling afgestemd en convergent optreden ».

Indien er bijgevolg geen communautarisering in de echte zin van het woord komt, zal het convergente optreden tussen de pijler « Gemeenschap » en de pijler « GBVB » voortaan ruimer zijn dan wat vroeger tussen de EEG en de EPS bestond. Dat convergente optreden vindt men tevens terug in het Verdrag, met name in de gemeenschappelijke bepalingen (titel I), artikel C : « De Unie beschikt over één institutioneel kader dat de samenhang en de continuïteit van het optreden gericht op het verwezenlijken van de doelstellingen van de Unie verzekert, en tegelijk het acquis communautaire in acht neemt en ontwikkelt.

De Unie zorgt in het bijzonder voor de samenhang van haar gehele externe optreden in het kader van haar beleid op het gebied van externe betrekkingen, veiligheid, economie en ontwikkeling ⁽¹³⁾. De Raad en

⁽¹²⁾ Souligné par nous.

⁽¹³⁾ Souligné par nous.

⁽¹²⁾ Door ons onderstreept.

⁽¹³⁾ Door ons onderstreept.

Conseil et la Commission ont la responsabilité d'assurer cette cohérence. Ils assurent, chacun selon ses compétences, la mise en œuvre de ces politiques ».

Aussi peut-on considérer que, sur ce point essentiel des souhaits du Parlement belge, trois éléments positifs se dégagent :

- une systématisation de la coopération politique dans le cadre du Traité;
- une cohérence des politiques extérieures à défaut du regroupement dans un titre unique;
- une semi-communautarisation institutionnelle de la PESC. Celle-ci sera examinée ci-dessous plus concrètement (point 4).

2. *Extension du champ de la PESC*

Comme le précise l'article J.1, paragraphe 1^{er}, du Traité, la PESC couvre « tous les domaines de la politique étrangère et de sécurité ». Le paragraphe 2 du même article énumère une vaste liste d'objectifs de la PESC traduisant l'ambition de celle-ci :

« — la sauvegarde des valeurs communes, des intérêts fondamentaux et de l'indépendance de l'Union;

— le renforcement de la sécurité de l'Union et de ses Etats membres sous toutes ses formes;

— le maintien de la paix et le renforcement de la sécurité internationale, conformément aux principes de la Charte des Nations Unies, ainsi qu'aux principes de l'Acte final d'Helsinki et aux objectifs de la Charte de Paris;

— la promotion de la coopération internationale;

— le développement et le renforcement de la démocratie et de l'Etat de droit, ainsi que le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales ».

Cette approche extensive est encore renforcée par la référence explicite à la défense dans le titre I, article B qui définit, parmi les cinq objectifs de l'Union européenne, celui « d'affirmer son identité sur la scène internationale, notamment par la mise en œuvre d'une politique étrangère et de sécurité commune, y compris la définition à terme d'une politique de défense commune, qui pourrait conduire, le moment venu, à une défense commune ». Cette formulation de compromis, proposée par le gouvernement belge, entre les partisans d'une défense commune (en particulier la France) et ceux qui souhaitaient limiter la compétence de l'Union à la politique commune de défense (notamment le Royaume-Uni), ne tranche certes pas définitivement cette question. Mais elle dépasse assurément les seuls aspects politiques et économiques de la sécurité, et introduit pour la première fois la défense dans un document officiel communautaire, et ce dans les dispositions communes du Traité, ce qui en renforce la portée. Le chemin parcouru dans la recherche d'un compromis à ce sujet peut être mesuré par la compa-

de la Commissie zijn verantwoordelijk voor het verzekeren van deze samenhang. Zij dragen, overeenkomstig hun onderscheiden bevoegdheden, zorg voor de tenuitvoerlegging van dat beleid ».

Inzake dat fundamentele onderdeel van de verzoeken van het Belgische Parlement kunnen wij derhalve wijzen op drie positieve aspecten :

- een systematisering van de politieke samenwerking in het raam van het Verdrag;
- een samenhang van het externe beleid, bij gebrek aan een samenbrengen in één titel;
- een institutionele semi-communautarisering van het GBVB ». Deze laatste komt later (punt 4) concreter aan bod.

2. *Uitbreiding van het werkingsgebied van het GBVB*

Zoals in artikel J.1, paragraaf 1, van het verdrag wordt aangegeven, bestrijkt het GBVB « alle terreinen van het buitenlands en veiligheidsbeleid ». Paragraaf 2 van hetzelfde artikel geeft een uitgebreide opsomming van de doelstellingen van het GBVB, die het streven ervan vertolken :

« — bescherming van de gemeenschappelijke waarden, de fundamentele belangen en de onafhankelijkheid van de Unie;

— versterking van de veiligheid van de Unie en haar Lid-Staten in alle opzichten;

— handhaving van de vrede en versterking van de internationale veiligheid overeenkomstig de beginselen van het Handvest van de Verenigde Naties, alsmede de beginselen van de Slotakte van Helsinki en de doelstellingen van het Handvest van Parijs;

— bevordering van de internationale samenwerking;

— ontwikkeling en versterking van de democratie en de rechtsstaat, alsmede eerbiediging van de mensenrechten en de fundamentele vrijheden ».

Deze extensieve benadering wordt nog versterkt door de uitdrukkelijke verwijzing naar de verdediging in titel I, artikel B, waarin, onder de vijf doelstellingen van de Europese Unie, de volgende voorkomt : « bevestiging van de identiteit van de Unie op het internationale vlak, met name door de tenuitvoerlegging van een gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid, met inbegrip van de bepaling op termijn van een gemeenschappelijk defensiebeleid, dat mettertijd tot een gemeenschappelijke defensie zou kunnen leiden ». Deze door de Belgische Regering voorgestelde formulering die een vergelijk is tussen de voorstanders van een gemeenschappelijke defensie (inzonderheid Frankrijk) en degenen die de bevoegdheid van de Unie wensten te beperken tot het gemeenschappelijk defensiebeleid (met name het Verenigd Koninkrijk) geeft daaromtrent weliswaar geen definitief uitsluitsel. Dit neemt echter niet weg dat zij alleszins de louter politieke en economische veiligheidsaspecten overschrijdt en de defensie voor het eerst aan de orde stelt in een officieel communautair document en zulks in de gemeenschappe-

raison des prises de position révélatrices de l'évolution de nos partenaires britanniques au cours de la négociation :

— le 19 février 1991, lors de son discours de Luxembourg prononcé dans le cadre du Churchill Memorial Lecture, le secrétaire au Foreign Office Douglas Hurd estimait : « Je ne crois pas qu'il y ait de raison d'inclure la défense dans la politique étrangère et de sécurité commune. La politique de sécurité est liée à la politique étrangère. La défense est une matière différente » ⁽¹⁴⁾;

— le 5 juin 1991, Douglas Hurd considérait devant l'Assemblée parlementaire de l'UEO qu'« il est probable que des sujets similaires arrivent à l'ordre du jour de différentes instances, à l'OTAN, à l'UEO et au sein des Douze (...). Mais les décisions sur la défense doivent encore rester de la responsabilité de l'OTAN et de l'UEO et je crois que nous devrions éviter d'être ambigus à ce sujet » ⁽¹⁵⁾;

— deux jours plus tard, le communiqué final de la réunion ministérielle du Conseil atlantique à Copenhague se prononçait pour « la transparence et la complémentarité nécessaires entre l'Alliance et l'identité de sécurité et de défense européenne qui prend forme au sein des Douze et de l'UEO » ⁽¹⁶⁾;

— le 4 octobre 1991, la déclaration italo-britannique sur la sécurité et la défense européenne soulignait le fait que « l'Union politique implique l'élaboration graduelle et la mise en œuvre d'une politique étrangère et de sécurité commune et une identité européenne de défense plus forte dans la perspective à plus long terme d'une politique commune de défense compatible avec la politique commune de défense dont nous disposons déjà avec tous nos alliés de l'OTAN. ... L'UEO développera son rôle dans deux directions complémentaires : comme composante de défense de l'Union et comme moyen de renforcer le pilier européen de l'Alliance » ⁽¹⁷⁾;

— enfin, le Sommet de Rome de l'Alliance atlantique les 7 et 8 novembre 1991 réaffirmait les décisions prises à Copenhague et reconnaissait « qu'il appartient aux Alliés européens concernés de décider des

lijke bepalingen van het Verdrag, zodat de reikwijdte daarvan verruimd wordt. De afstand die bij het zoeken naar dat vergelijk werd afgelegd, kan worden gemeten door een vergelijking van de standpunten die door onze Britse partners tijdens de onderhandeling werden ingenomen en die kenmerkend zijn voor de ontwikkeling van hun houding terzake :

— op 19 februari 1991 verklaarde de Britse Minister van Buitenlandse Zaken Douglas Hurd tijdens een redevoering in Luxemburg in het raam van de Churchill Memorial Lecture onder meer het volgende : « Volgens mij is er geen reden om de defensie in het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid op te nemen. Het veiligheidsbeleid is aan het buitenlands beleid gekoppeld. De defensie is een andere aangelegenheid » ⁽¹⁴⁾ ;

— op 5 juni 1991 vertolkte Douglas Hurd voor de parlementaire vergadering van de WEU de mening dat « dergelijke aangelegenheden waarschijnlijk bij diverse instanties, in de NAVO, in de WEU en bij de Twaalf aan de orde zullen komen (...). De defensiebeslissingen moeten echter nog tot de verantwoordelijkheid van de NAVO en de WEU blijven behoren en ik meen dat wij daaromtrent iedere dubbelzinnigheid moeten voorkomen » ⁽¹⁵⁾;

— twee dagen later sprak het slotcommuniqué van de vergadering van ministers van de Atlantische Raad in Copenhague zich uit voor « de noodzakelijke transparantie en complementariteit tussen het Bondgenootschap en de overeenstemming inzake Europese veiligheid en defensie die zich bij de Twaalf en bij de WEU begint af te tekenen » ⁽¹⁶⁾;

— op 4 oktober 1991 werd in de Italiaans-Britse verklaring over de Europese veiligheid en defensie benadrukt dat « de Politieke Unie de geleidelijke uitwerking en de totstandbrenging van een gemeenschappelijk buitenlandse en veiligheidsbeleid alsmede een sterker Europees defensie-imago in zich houdt in een langere termijnvisie op een gemeenschappelijk defensiebeleid dat verenigbaar is met het gemeenschappelijk defensiebeleid dat wij reeds met al onze NATO-bondgenoten hebben uitgestippeld. ... De WEU zal haar rol in twee elkaar aanvullende richtingen ontwikkelen : als defensiecomponent van de Unie en als middel ter versterking van de Europese pijlen van het Bondgenootschap » ⁽¹⁷⁾;

— ten slotte bevestigde de Top van Rome van het Atlantisch Bondgenootschap op 7 en 8 november 1991 andermaal de in Copenhague genomen beslissingen en erkende hij « dat het aan de betrokken

⁽¹⁴⁾ Douglas HURD, *The Churchill Memorial Lecture*, Luxembourg, 19 février 1991.

⁽¹⁵⁾ Douglas HURD, *The WEU : the European Pillar within NATO*, discours devant l'Assemblée de l'UEO, Paris, 5 juin 1991, cité dans *Arms Control and Disarmament. Quarterly Review* n° 22, Londres, juillet 1991, p. 17.

⁽¹⁶⁾ Conseil de l'Atlantique Nord réuni en session ministérielle à Copenhague les 6 et 7 juin 1991, *Communiqué final*, OTAN, communiqué de presse M-1(91)40, Bruxelles, 7 juin 1991, paragraphe 3.

⁽¹⁷⁾ *Déclaration on European Security and Defence*, 4 octobre 1991, paragraphe 2 et 8.

⁽¹⁴⁾ Douglas HURD, *The Churchill Memorial Lecture*, Luxembourg, 19 februari 1991.

⁽¹⁵⁾ Douglas HURD, *The WEU : the European Pillar within NATO*, toespraak voor de Assemblée van de WEU, Parijs, 5 juni 1991, geciteerd in *Arms Control and Disarmament, Quarterly Review* n° 22, Londen, juli 1991, blz. 17.

⁽¹⁶⁾ Noordatlantische Raad bijeengekomen in ministeriële zitting te Copenhague op 6 en 7 juni 1991, slotcommuniqué NATO, perscommuniqué M.1(91)40, Brussel, 7 juni 1991, paragraaf 3.

⁽¹⁷⁾ *Declaration on European Security and Defence*, 4 oktober 1991, paragrafen 2 en 8.

dispositions nécessaires à l'expression d'une politique étrangère et de sécurité et d'un rôle de défense communs au niveau de l'Europe » et soulignait la « nature différente » des relations de l'UEO avec l'Alliance et avec les Douze, annonçant que « des liaisons et des procédures de consultation appropriées seront développées entre les Douze et l'UEO d'une part, et l'Alliance d'autre part, de manière à assurer que les Alliés qui ne participent pas actuellement à l'élaboration d'une identité européenne en matière de politique étrangère et de sécurité et dans le domaine de la défense soient associés comme il convient aux décisions pouvant engager leur sécurité » ⁽¹⁸⁾.

L'acceptation par l'ensemble des Alliés d'une identité européenne en matière de défense articulée avec la PESC apparaît comme un acquis important quant à l'extension future de l'action de l'Union dans tous les domaines de la politique étrangère et de sécurité. Cette perspective ouverte par le Traité, conformément au souhait du Parlement belge d'une « intégration progressive de la politique de défense », a été rendue possible non seulement par les débats au sein de l'Alliance et par le document italo-britannique du 4 octobre 1991, mais surtout par les initiatives conjointes franco-allemandes de février et octobre 1991, et la rencontre Genscher-Dumas-Ordenez du 11 octobre 1991 ⁽¹⁹⁾.

Ces évolutions changèrent la nature du débat sur l'extension du champ de la PESC. En 1990, celui-ci ne comprenait en effet pas la défense, l'intégration du concept même de sécurité apparaissant à l'époque comme tellement audacieuse qu'elle nécessitait une distinction entre politique étrangère et politique de sécurité. Suite aux évolutions de 1991, le Traité de Maastricht n'établit plus de distinction entre ces deux politiques, mais bien entre PESC et défense, ce qui traduit bien un élargissement du champ de la PESC. Le fait même que l'article J.4 soit tout entier consacré à la défense et notamment à la manière dont l'Union et l'UEO articuleront leurs rôles respectifs dans ce domaine confirme qu'il s'agit d'une avancée importante dans les textes. Nous y reviendrons ci-après (point 6).

⁽¹⁸⁾ *Déclaration de Rome sur la Paix et la Coopération publiée par les chefs d'Etat et de gouvernement participant à la réunion du Conseil de l'Atlantique Nord à Rome les 7 et 8 novembre 1991, OTAN, communiqué de presse S-1(91)86, Bruxelles, 8 novembre 1991, paragraphes 6 et 7.*

⁽¹⁹⁾ Documents reproduits dans *EUROPE/Documents* n° 1690bis, 1737 et 1738, Agence Europe, Bruxelles, 1991.

Europese Bondgenoten toekomt te beslissen over de regelingen die noodzakelijk zijn om gestalte te geven aan een gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid en een defensietaak op Europees vlak ». De nadruk wordt gelegd op de « verschillende aard » van de onderlinge betrekkingen van de WEU met het Bondgenootschap en met de Twaalf, terwijl werd aangekondigd dat « geëigende raadplegingscontacten en -procedures zullen worden uitgewerkt tussen de Twaalf en de WEU enerzijds en het Bondgenootschap anderzijds, om te garanderen dat de Bondgenoten die thans niet deelnemen aan de voorbereiding van een Europese identiteit inzake buitenlands beleid en veiligheid en op defensiegebied op een gepaste manier betrokken worden bij de beslissingen die hun veiligheid in het geding kunnen brengen » ⁽¹⁸⁾.

Het feit dat alle Bondgenoten het eens werden over een op het GBVB afgestemde Europese identiteit inzake defensiebeleid lijkt een belangrijke stap op de weg naar de toekomstige uitbreiding van het optreden van de Unie op alle gebieden van het buitenlands en veiligheidsbeleid. Dit vooruitzicht waarvoor het Verdrag, overeenkomstig de door het Belgisch Parlement uitgesproken wens van een « geleidelijke integratie van het defensiebeleid », het pad geëffend heeft, is niet alleen het gevolg van de besprekingen in het Bondgenootschap en van het Italiaans-Brits werkstuk van 4 oktober 1991 maar tevens van de gezamenlijke Frans-Duitse initiatieven van februari en oktober 1991 en de ontmoeting Genscher-Dumas-Ordenez van 11 oktober 1991 ⁽¹⁹⁾.

Die ontwikkelingen gaven een andere wending aan het debat over de uitbreiding van het werkingsgebied van het GBVB. In 1990 omvatte dat gebied immers niet de defensie aangezien de integratie van het veiligheidsbegrip destijds op zichzelf al zo stoutmoedig leek dat het een onderscheid tussen buitenlands beleid en veiligheidsbeleid noodzakelijk maakte. Als gevolg van de ontwikkelingen die zich in 1991 hebben voorgedaan, maakt het Verdrag van Maastricht niet langer een onderscheid tussen die beleidsvormen doch wel tussen GBVB en defensie, hetgeen duidelijk wijst op een uitbreiding van het terrein van het GBVB. Het feit dat artikel J.4 geheel aan de defensie gewijd is en meer bepaald aan de manier waarop de Unie en de WEU hun respectieve taken op dat gebied zullen ontwerpen bevestigt dat in de teksten reeds een aanzienlijke vooruitgang is gemaakt op dat stuk. Wij zullen daar verder op terugkomen (punt 6).

⁽¹⁸⁾ *Verklaring van Rome betreffende de vrede en de samenwerking, bekendgemaakt door de Staats- en Regeringshoofden die op 7 en 8 november 1991 te Rome deelnamen aan de vergadering van de Noordatlantische Raad, Nato - perscommuniqué 6-1(91)86, Brussel, 8 november 1991, paragrafen 6 en 7.*

⁽¹⁹⁾ Stukken opgenomen in *EUROPE/documents* n° 1690bis, 1737 en 1738, Agence Europe, Brussel, 1991.

3. Développement des concepts d'intérêts communs et d'action commune

L'une des innovations du Traité consiste en la concrétisation du concept d'action commune, qui remonte déjà à la Déclaration de Copenhague de 1973. L'article J.1, paragraphe 3 distingue ainsi :

- les domaines où la coopération systématique se traduit par des positions communes et une simple convergence des actions;
- et ceux où les Etats ont des intérêts importants en commun qui nécessitent une action commune.

Le Traité met ainsi en relief l'existence d'intérêts essentiels communs aux Etats membres de l'Union, intérêts nécessitant davantage qu'une simple position commune et coopération politique, mais bien une action commune.

Le Conseil européen de Maastricht a d'ores et déjà énuméré quatre domaines d'intérêt commun nécessitant une action commune :

- « — le processus de la CSCE (Conférence pour la Sécurité et la Coopération en Europe);
- la politique du désarmement et du contrôle des armements en Europe, y compris les mesures de confiance;
- les questions liées à la non-prolifération nucléaire;
- les aspects économiques de la sécurité, notamment le contrôle du transfert de technologie militaire vers des pays tiers et le contrôle des exportations d'armes ».

Le Conseil européen a en outre invité les Ministres des Affaires étrangères à définir les éléments de base de la politique de l'Union dans ces domaines d'ici à la date d'entrée en vigueur du Traité.

Ces domaines sont en réalité ceux qu'avait déjà décidés le Conseil européen de Rome de décembre 1990 (« liste d'Asolo »). Des listes plus complètes présentées en cours de négociation par la présidence luxembourgeoise, la Commission et les ministres Dumas et Genscher n'ont finalement pas été retenues. Des questions telles que le maintien de la paix, la production et la recherche dans le domaine des armements, les relations transatlantiques ou les relations avec l'ex-URSS ne sont donc, pour l'instant, pas encore intégrées dans les domaines d'intérêt commun, ce que l'on peut regretter. Le Conseil européen a toutefois souhaité que le Conseil prépare un rapport pour le Conseil européen de Lisbonne (juin 1992) sur les perspectives d'évolution de la PESC « en vue d'identifier les domaines se prêtant à une action commune à l'égard de certains pays ou groupes de pays ». Le concept d'action commune pourrait donc très rapidement s'étendre à des domaines plus vastes, tels que les relations avec la Communauté

3. Toelichting bij de begrippen gemeenschappelijke belangen en gemeenschappelijk optreden

Een van de nieuwigheden van het Verdrag bestaat erin dat concrete inhoud gegeven wordt aan het begrip gemeenschappelijk optreden dat reeds ter sprake kwam in de Verklaring van Copenhague uit 1973. Artikel J.1, paragraaf 3 maakt aldus een onderscheid tussen :

- de gebieden waarop de systematische samenwerking tot uiting komt in gemeenschappelijke standpunten en in louter convergent optreden;
- en die waarin de Staten aanzienlijke gemeenschappelijke belangen hebben die een gemeenschappelijk optreden vergen.

Het Verdrag plaatst aldus het bestaan voorop van wezenlijke gemeenschappelijke belangen van de lidstaten van de Unie, welke belangen meer dan een louter gemeenschappelijk standpunt en een politieke samenwerking, namelijk een gemeenschappelijk optreden noodzakelijk maken.

De Europese Raad van Maastricht heeft reeds vier gebieden van gemeenschappelijk belang opgesomd die een gemeenschappelijk optreden noodzakelijk maken :

- « — de gang van zaken bij de CVSE (Conferentie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa);
- het Europees beleid inzake ontwapening en wapenbeheersing met inbegrip van de vertrouwensmaatregelen;
- de kwestie in verband met de non-proliferatie van kernwapens;
- de economische aspecten van de veiligheid, met name de controle op het doorspelen van militaire technologie door derde landen en de controle op de wapenuitvoer ».

De Europese Raad heeft bovendien de Ministers van Buitenlandse Zaken verzocht om tegen de datum van inwerkingtreding van het Verdrag de grondbeginselen van het beleid van de Unie op die gebieden te omschrijven.

Die gebieden zijn in werkelijkheid die waarover de Europese Raad van Rome van december 1990 reeds beslist had (« Asolo-lijst »). Meer volledige lijsten die tijdens de onderhandeling door het Luxemburgse voorzitterschap, de Commissie en de Ministers Dumas en Genscher zijn voorgelegd, werden uiteindelijk buiten beschouwing gelaten. Het is te betreuren dat kwesties zoals het behoud van de vrede, productie en research op wapengebied, de transatlantische betrekkingen of de betrekkingen met het GOS (Gemeenebest van Onafhankelijke Staten) nog altijd geen integrerend deel uitmaken van de gebieden van gemeenschappelijk belang. De Europese Raad heeft niettemin de wens uitgesproken dat de Raad een verslag zou voorbereiden ten behoeve van de Europese Raad van Lissabon (juni 1992) betreffende de vooruitzichten inzake de ontwikkeling van het GBVB « met het oog op de omschrijving van de aanlegenheden die zich lenen tot een gemeenschappelijk optreden ten aanzien van bepaalde landen of

des Etats indépendants, les relations transatlantiques ou les relations euro-méditerranéennes. En outre, les quatre domaines d'action commune définis à Maastricht devraient à notre avis faire l'objet d'interprétations larges : rien n'interdit d'inclure par exemple dans les « aspects économiques de la sécurité » tout ce qui relève de la production d'armements ou dans les « questions liées à la non-prolifération nucléaire » la problématique de l'arrêt des essais nucléaires en liaison avec l'avenir du Traité de non-prolifération nucléaire.

Il serait toutefois important de veiller à ce qu'une telle extension ne fasse pas glisser insidieusement certaines questions du champ communautaire vers le champ de la PESG, ce qui irait dans le sens inverse de celui souhaité par le Parlement belge, la Conférence des Parlements et le Parlement européen. Les domaines de la non-prolifération nucléaire et des aspects économiques de la sécurité sont actuellement ceux où ce risque de glissement est le plus réel. En effet, le marché unique impose dans ces matières une modification des mesures de contrôle des exportations pour les produits et technologies à usage dual (civil et militaire), une réglementation commune apparaissant comme la meilleure solution ⁽²⁰⁾.

Il s'agit donc dans ce cas d'une compétence typiquement communautaire, mais dont la frontière avec la PESG n'est pas strictement définie. Certains Etats membres pourraient être tentés de l'aborder au titre de la PESG plutôt qu'à celui de la Communauté, ce qui réduirait le rôle de la Commission et du Parlement européen, annihilerait celui de la Cour de justice et rendrait très aléatoire la possibilité d'un vote à la majorité qualifiée. Si l'on y ajoute le fait que, contrairement aux souhaits du Parlement européen et de la Commission, l'article 223 du Traité CEE n'a pas été abrogé et la perspective de la création d'une agence européenne des armements dans le cadre de

groupes de pays ». Het begrip gemeenschappelijk optreden zou dus reeds zeer snel kunnen uitbreiden tot ruimere gebieden zoals de betrekkingen met het Gemeenebest van Onafhankelijk Staten, de transatlantische betrekkingen of de betrekkingen tussen Europa en de landen rondom de Middellandse Zee. Bovendien zouden de in Maastricht omschreven vier gebieden waarop een gemeenschappelijk optreden gewenst is, ons inziens ruimer moeten worden opgevat : niets belet bijvoorbeeld om in de « economische aspecten van de veiligheid » al wat onder de wapenproductie ressorteert op te nemen of om aan de « kwesties in verband met de non-proliferatie van kernwapens » de problemen in verband met de stopzetting van de kernproeven toe te voegen, zulks in het vooruitzicht van de toekomstige ontwikkeling van het Verdrag betreffende de niet-proliferatie van kernwapens.

Men zou er evenwel op moeten toezien dat een dergelijke uitbreiding niet tot gevolg heeft dat bepaalde kwesties van het communautaire terrein ongemerkt naar dat van het GBVB worden verschoven, want dat zou precies het tegenovergestelde zijn van wat door het Belgisch Parlement, de Conferentie van Parlementen en het Europees Parlement gevraagd wordt. De non-proliferatie van kernwapens en de economische aspecten van de veiligheid zijn de gebieden waar dat verschuivingsrisico thans het grootst is. De eenheidsmarkt vergt op dat stuk immers een wijziging van de maatregelen inzake controle op de uitvoer van producten en technologieën met tweevoudig gebruik (burgerlijk en militair), waarbij een gemeenschappelijke reglementering de beste oplossing lijkt te zijn ⁽²⁰⁾.

Het gaat hier dan ook om een typisch communautaire bevoegdheid, waarvan de grenzen met het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid evenwel niet nauwkeurig zijn aangegeven. Sommige lidstaten konden wel eens geneigd zijn deze bevoegdheid niet zozeer als een communautaire, maar wel als een onder het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid vallende bevoegdheid op te vatten. Daardoor zou de rol van de Europese Commissie en het Europese Parlement worden beperkt, het Hof van Justitie buiten spel gezet en de mogelijkheid tot stemming bij gekwalificeerde meerderheid zeer onzeker worden gemaakt. Bovendien is,

⁽²⁰⁾ Bernard ADAM et al., op. cit.

⁽²⁰⁾ Bernard ADAM et al., op. cit.

l'UEO et non de l'Union stricto sensu ⁽²¹⁾, le constat s'impose d'une volonté politique de la part des Etats membres de rester dans ce domaine dans un cadre intergouvernemental strict leur permettant de protéger ce secteur. Le Gouvernement belge se devra donc de veiller à ce que l'UEO ne soit pas utilisée pour « décommunautariser » certaines matières.

Il faut également souligner la trop faible différence entre la procédure relative aux actions communes (article J.3) et la coopération politique (article J.2), en particulier les limites à l'emploi du vote à la majorité qualifiée qui réduisent la portée du concept d'action commune (voir ci-dessous, point 5). Mais on se réjouira de ce pas qui, sans constituer une brèche en direction d'une communautarisation de la politique étrangère, met en mouvement un mécanisme plus intégré et plus dynamique que la CPE. En particulier, s'il est vrai que l'unanimité est nécessaire pour que le Conseil européen et le Conseil décident des domaines faisant l'objet d'une action commune, il est également clair qu'une fois enclenchée, l'action commune ne peut être modifiée que par une autre décision unanime : c'est ce que pose l'article J.3, paragraphe 3 : « s'il se produit un changement de circonstances ayant une nette incidence sur une question faisant l'objet d'une action commune, le Conseil révisé les principes et les objectifs de cette action et adopte les décisions nécessaires. Aussi longtemps que le Conseil n'a pas statué, l'action commune est maintenue » ⁽²²⁾.

Enfin, les dispositions relatives aux actions communes peuvent être considérées comme relativement plus contraignantes pour les Etats que celles prévues dans le cadre de la coopération. En effet, l'article J.2, paragraphe 2, alinéa 2 prévoit uniquement que, pour ce qui concerne les positions communes définies au titre de la coopération, « les Etats membres veillent à la conformité de leurs politiques nationales avec les positions communes » alors que « les actions communes engagent les Etats membres dans leurs prises de position et dans la conduite de leur action »

⁽²¹⁾ Etudiée par l'UEO suite au Conseil européen de Maastricht : voir Déclaration de la Belgique, de l'Allemagne, de l'Espagne, de la France, de l'Italie, du Luxembourg, des Pays-Bas, du Portugal et du Royaume-Uni, qui sont membres de l'Union de l'Europe occidentale ainsi que membres de l'Union européenne, sur le rôle de l'Union de l'Europe occidentale et sur ses relations avec l'Union européenne et avec l'Alliance atlantique, paragraphe 5, alinéa 2.

⁽²²⁾ Souligné par nous.

in tegenstelling tot de door het Europees Parlement en de Commissie uitgesproken wens, artikel 223 van het EEG-Verdrag niet opheffen en bestaat het voornemen een Europese wapenagentschap in het kader van de WEU en niet in dat van de Unie stricto sensu ⁽²¹⁾ in te stellen. Een en ander leidt tot de vaststelling dat bij de lidstaten de politieke wil voorhanden is om deze bevoegdheden in een strikt intergouvernementeel kader te blijven uitoefenen, en deze sector zodoende af te schermen. De Belgische Regering zal er dan ook moeten op toezien dat de WEU niet wordt gebruikt als middel om sommige aangelegenheden te « decommunautariseren ».

Voorts moet worden gewezen op het te geringe onderscheid tussen de procedure voor gemeenschappelijk optreden (artikel J.3) en de politieke samenwerking (artikel J.2), en met name op de beperkingen waaraan de stemming bij gekwalificeerde meerderheid is onderworpen, waardoor de draagwijdte van het begrip « gemeenschappelijk optreden » wordt verengd (zie verder punt 5). Ofschoon dit initiatief geen kentering ten gunste van de communautarisering van het buitenlandse beleid inhoudt, is het verheugenswaardig dat een mechanisme tot stand wordt gebracht dat geïntegreerder en dynamischer is dan de EPS. Zo moeten met name beslissingen van de Europese Raad en van de Raad over de onder de noemer van gemeenschappelijk optreden vallende aangelegenheden weliswaar bij eenparigheid worden genomen. Toch is het duidelijk dat een op gang gebracht gemeenschappelijk optreden slechts door een andere eenparig genomen beslissing kan worden gewijzigd. Een en ander is in artikel J.3, lid 3, neergelegd : indien zich een verandering van omstandigheden voordoet met een duidelijke invloed op een vraagstuk waarvoor gemeenschappelijk is opgetreden, herziet de Raad de beginselen en de doelstellingen van dat optreden en neemt hij de noodzakelijke besluiten. Zolang de Raad geen besluit heeft genomen, wordt het gemeenschappelijk optreden gehandhaafd » ⁽²²⁾.

Ten slotte kan ervan worden uitgegaan dat de bepalingen inzake het gemeenschappelijk optreden voor de lidstaten dwingender van aard zijn dan die betreffende de EPS. Artikel J.2, lid 2, tweede volzin, bepaalt immers met betrekking tot de in het kader van de samenwerking vastgestelde gemeenschappelijke standpunten alleen dat « de lidstaten verzekeren dat hun nationaal beleid met de gemeenschappelijke standpunten overeenstemt ». In artikel J.3, leden 4 en 5, staat dan weer dat « een gemeenschappelijk optreden (...) de Lidstaten bij het innemen van

⁽²¹⁾ Bestudeerd door de WEU ingevolge de Europese Raad van Maastricht : zie Verklaring van België, Duitsland, Spanje, Frankrijk, Italië, Luxemburg, Nederland, Portugal en het Verenigd Koninkrijk, die zowel lid van de Westeuropese Unie als van de Europese Raad zijn, betreffende de rol van de Westeuropese Unie en haar betrekkingen met de Europese Unie en het Atlantisch bondgenootschap, vijfde paragraaf, tweede lid.

⁽²²⁾ Door ons onderstreept.

(article J.3, paragraphe 4) et « toute prise de position ou toute action nationale envisagée en application d'une action commune fait l'objet d'une information dans des délais permettant, si nécessaire, une concertation préalable au sein du Conseil. L'obligation d'information préalable ne s'applique pas aux mesures qui constituent une simple transposition sur le plan national des décisions du Conseil » (article J.3, paragraphe 5). Ce mécanisme d'information permettra particulièrement à la Commission européenne de veiller au respect des décisions prises dans le cadre des actions communes.

En conclusion, sous réserve d'une vigilance quant au non-transfert de certaines matières du champ communautaire vers la PESC (vigilance qui sera très certainement assurée au premier chef par la Commission), le concept d'action commune peut être considéré comme un pas dans la direction d'une politique plus intégrée. Son caractère relativement contraignant lui confère une essence supranationale et son caractère évolutif offre en outre de réelles potentialités pour la définition progressive d'intérêts communs essentiels des Etats membres.

4. *Cadre institutionnel*

4.1. Ambiguïté du concept de cadre institutionnel unique

Comme nous l'avons déjà souligné, le Titre I, article C du Traité assure l'existence d'un cadre institutionnel unique pour l'ensemble de l'Union et de ses trois « piliers » (Communauté, PESC, coopération intérieure et judiciaire). Mais ce caractère unique doit être relativisé à la lecture du Titre I, article E selon lequel « le Parlement européen, le Conseil, la Commission et la Cour de justice exercent leurs attributions dans les conditions et aux fins prévues, d'une part, par les dispositions des traités instituant les Communautés européennes et des traités et actes subséquents qui les ont modifiés ou complétés et, d'autre part, par les autres dispositions du présent Traité ». Cette disposition équivaut à considérer que ces quatre institutions, bien que constitutives du cadre institutionnel unique énoncé au Titre I, article C, ont des attributions différentes selon qu'elles agissent dans le cadre de la Communauté ou des deux autres « piliers » du Traité. Les dispositions finales (Titre VII, article L) en précisent d'ailleurs la

standpunten en bij hun verdere optreden (bindt) », respectievelijk dat « telkens wanneer op grond van een gemeenschappelijk optreden een nationale standpuntbepaling of een nationaal optreden wordt overwogen, daarvan op een zodanig tijdstip kennis (wordt) gegeven dat zo nodig voorafgaand overleg binnen de Raad mogelijk is. De verplichting tot voorafgaande kennisgeving geldt niet voor maatregelen die slechts de nationale omzetting van de besluiten van de Raad vormen ». Deze kennisgevingsprocedure biedt in het bijzonder de Europese Commissie de mogelijkheid erop toe te zien dat de in het kader van de samenwerking genomen beslissingen worden nageleefd.

Concluderend kan het begrip « gemeenschappelijk optreden » als een eerste stap in de richting van een meer geïntegreerd beleid worden aangemerkt, voor zover enige waakzaamheid aan de dag wordt gelegd ten aanzien van sommige aangelegenheden die niet van het communautaire bevoegdheidsgebied naar dat van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid werden overgedragen (in eerste instantie zal ongetwijfeld de Europese Commissie voor deze waakzame houding instaan). Het feit dat dit beleid relatief dwingend is, verleent het in wezen een supranationaal karakter, terwijl op grond van zijn evolutief karakter de reële mogelijkheid bestaat om de wezenlijke gemeenschappelijke belangen van de Lidstaten te omschrijven.

4. *Institutioneel kader*

4.1. Vaagheid van het begrip « één institutioneel kader »

Zoals reeds is beklemtoond is in Titel I, artikel C, van het Verdrag verankerd dat er voor de hele Unie en haar drie « pijlers » (Gemeenschap, gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid, samenwerking op het gebied van justitie en binnenlands beleid) één institutioneel kader komt. Deze eenheid behoeft evenwel te worden gerelativeerd gelet op het bepaalde in Titel I, artikel E, dat luidt als volgt : « Het Europees Parlement, de Raad, de Commissie en het Hof van Justitie oefenen hun bevoegdheden uit onder de voorwaarden en ter verwezenlijking van de doelstellingen die zijn vastgesteld in enerzijds de bepalingen van de Verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschappen en van de verdragen en akten waarbij deze zijn gewijzigd of aangevuld, en anderzijds de andere bepalingen van dit Verdrag. ». Deze bepaling komt erop neer dat de vier bovengenoemde instellingen, ondanks het feit dat zij het in Titel I, artikel C, opgenomen enige institutionele kader vormen, verschillende bevoegdheden hebben

portée pour ce qui concerne la compétence de la Cour de justice, qui ne s'applique en aucun cas à la PESC.

On pourrait s'interroger également sur les conséquences éventuelles de la mention dans le seul cadre communautaire du Comité économique et social et du Comité des régions (nouvel article 4, paragraphe 2 du Traité CEE) alors que, pour une question relevant des actions communes au titre de la PESC telle que « les aspects économiques de la sécurité, notamment le contrôle du transfert de technologie militaire vers des pays tiers et le contrôle des exportations d'armes », il n'est pas à exclure que l'une ou l'autre de ces deux institutions puisse être amenée à exercer ses fonctions consultatives auprès du Conseil et de la Commission.

Une incertitude plus essentielle pèse également sur l'articulation entre le COREPER (Comité des Représentants permanents) et la PESC, comme nous le verrons ci-dessous (point 4.2, 8°).

On ne peut toutefois ignorer que la volonté d'un cadre institutionnel unique est traduite par le transfert au Conseil des compétences de la coopération politique et par l'implication de la Commission et du Parlement dans les dispositions relatives à la PESC. Une analyse plus détaillée de ces dispositions nous permettra d'en mesurer l'importance.

4.2. Cadre institutionnel prévu pour la PESC

Celui-ci est explicité par les articles J.5 à J.9 du Titre V du Traité. Le rôle des institutions est défini comme suit :

1) Le Conseil européen définit les principes et les orientations générales de la PESC (article J.8, paragraphe 1^{er}).

2) Le Conseil prend les décisions nécessaires à la définition et à la mise en œuvre de la PESC, sur la base des orientations arrêtées par le Conseil européen. Il veille à l'unité, à la cohérence et à l'efficacité de l'action de l'Union.

3) La Commission n'est en revanche pas citée comme « gardienne » de ce Titre du Traité. Elle est toutefois « pleinement associée aux travaux dans le domaine de la PESC » (article J.9) et possède un droit d'initiative non exclusif : « chaque Etat membre ou la Commission peut saisir le Conseil de toute question relevant de la PESC et soumettre des propositions au Conseil » (article J.8, paragraphe 3). En outre, la

naar gelang zij optreden in communautair verband dan wel in het kader van een van de overige twee pijlers van het Verdrag. In de slotbepalingen (Titel VII, artikel L) wordt overigens de draagwijdte van deze bepaling gepreciseerd wat de bevoegdheid van het Hof van Justitie betreft, dat ter zake van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid geen bevoegdheid heeft.

Voorts kan men zich afvragen wat de gevolgen kunnen zijn van de vermelding van het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's (nieuw artikel 4, lid 2, van het EEG-Verdrag), terwijl het niet uitgesloten is dat een van beide instellingen de Raad of de Commissie moet adviseren inzake een vraagstuk met betrekking tot een gemeenschappelijk optreden dat in het kader van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid tot stand is gekomen. Daarbij denke men aan de economische aspecten van de veiligheid, en met name aan de controle op de overdracht van militaire technologie naar derde landen, alsmede de controle op de wapenuitvoer.

Een essentiëlere onzekerheid betreft het onderscheid tussen het COREPER (Comité van Permanente Vertegenwoordigers) en het GBVB, zoals verder wordt toegelicht (punt 4.2, 8°).

De wil om in één institutioneel kader te gaan werken, komt evenwel onmiskenbaar tot uiting in de overdracht van de bevoegdheden inzake politieke samenwerking aan de Raad, alsmede in het feit dat de Commissie en het Parlement betrokken worden bij de bepalingen betreffende het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid. Aan de hand van een meer gedetailleerde analyse kan het belang van deze bepalingen worden beoordeeld.

4.2. Institutioneel kader voor het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid

Dit kader wordt uitdrukkelijk vastgesteld in Titel V, artikelen J.5 tot J.9, van het Verdrag. De rol van de instellingen wordt als volgt gedefinieerd :

1) De Europese Raad stelt de beginselen en de algemene richtsnoeren van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid vast (artikel J.8, lid 1).

2) De Raad neemt de beslissingen die noodzakelijk zijn voor de bepaling en de tenuitvoerlegging van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid op grond van de door de Europese Raad vastgestelde richtsnoeren. Hij ziet toe op de eenheid, de samenhang en de doeltreffendheid van het optreden van de Unie.

3) De Commissie wordt daarentegen niet vermeld als « hoedster » van deze Titel van het Verdrag. Niettemin wordt zij « volledig betrokken bij de werkzaamheden op het gebied van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid » (artikel J.9) en heeft zij een gedeeld initiatiefrecht : « Elke lidstaat of de Commissie kan de Raad ieder vraagstuk in verband met het gemeenschappelijk buitenlands en

Commission est autorisée au même titre que les Etats membres et la présidence, à demander une réunion extraordinaire du Conseil en cas d'urgence : « dans les cas exigeant une décision rapide, la présidence convoque, soit d'office, soit à la demande de la Commission ou d'un Etat membre, dans un délai de quarante-huit heures ou, en cas de nécessité absolue, dans un délai plus bref, une réunion extraordinaire du Conseil » (article J.8, paragraphe 4). Ce droit d'initiative nous semble le principal acquis pour la Commission : il lui permet de mettre en œuvre sa pleine capacité d'initiative dont on peut espérer un effet d'entraînement qui légitimera à terme un rôle plus important pour la Commission.

4) On peut regretter par ailleurs que la Commission ne soit pas à égalité avec la présidence pour ce qui concerne la représentation de l'Union (comme l'avait souhaité le Parlement européen) : « La présidence représente l'Union pour les matières relevant de la PESC. La présidence a la responsabilité de la mise en œuvre des actions communes; à ce titre elle exprime en principe la position de l'Union dans les organisations internationales et au sein des conférences internationales » (article J.5, paragraphes 1 et 2). La Commission est toutefois « pleinement associée à ces tâches » (article J.5, paragraphe 3). Il est clair que cette prééminence de la présidence dans la représentation de l'Union au titre de la PESC entre en contradiction avec le fait que la représentation de la Communauté est, elle, assurée par la Commission, ce qui ne manquera pas d'entraîner une confusion auprès des partenaires étrangers de l'Europe. Il s'agit d'une conséquence néfaste supplémentaire de la séparation des différentes politiques étrangères dans le Traité. L'expérience de la crise yougoslave a toutefois montré que le rôle de la Commission restera en tout état de cause important dans l'application des décisions relatives à la PESC, et par conséquent dans la représentation de l'Union. On y ajoutera que le président de la Commission siège au Conseil européen et y est assisté par un membre de la Commission (titre I, article D, alinéa 2). Cette capacité a conféré au président de la Commission un rôle de représentation indéniable dans le passé, par exemple lors du Sommet de Paris de la CSCE en novembre 1990 et lors des Sommets du Groupe des sept nations les plus industrialisées. On peut légitimement exiger que ce socle minimal ne soit pas remis en question.

5) Le principe de la troïka est maintenu puisque « la présidence est assistée, le cas échéant, par l'Etat membre ayant exercé la présidence précédente et par

veiligheidsbeleid voorleggen en bij de Raad voorstellen indienen » (artikel J.8, lid 3). Voorts heeft de Commissie op dezelfde wijze als de Lidstaten en het Voorzitterschap de bevoegdheid om in spoedeisende gevallen tot een buitengewone zitting van de Raad te verzoeken : « In de gevallen waarin snelle besluitvorming is vereist, roept het Voorzitterschap, hetzij eigener beweging, hetzij op verzoek van de Commissie of van een Lidstaat, binnen achtenveertig uur of, in geval van absolute noodzaak, op kortere termijn een buitengewone zitting van de Raad bijeen » (artikel J.8, lid 4). Dit initiatiefrecht is ons inziens de belangrijkste verwezenlijking ten gunste van de Commissie : het geeft haar de mogelijkheid haar bevoegdheid om initiatieven te nemen ten volle uit te oefenen, hetgeen, naar kan worden gehoopt, op langere termijn de uitbreiding van de rol van de Commissie kan verantwoorden.

4) Het valt overigens te betreuren dat, in tegenstelling tot de wens van het Europees Parlement, de Commissie voor de vertegenwoordiging van de Unie niet op gelijke voet met het Voorzitterschap is geplaatst : « Het Voorzitterschap vertegenwoordigt de Unie in zaken die vallen onder het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid. Het Voorzitterschap is verantwoordelijk voor de tenuitvoerlegging van gemeenschappelijke maatregelen; in die hoedanigheid verwoordt het in beginsel het standpunt van de Unie in internationale organisaties en op internationale conferenties » (artikel J.5, leden 1 en 2). De Commissie is evenwel « volledig bij deze taken betrokken » (artikel J.5, lid 3). Het is duidelijk dat deze overheersende rol van het Voorzitterschap bij de vertegenwoordiging van de Unie in het kader van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid haaks staat op het feit dat de Gemeenschap dan weer door de Commissie wordt vertegenwoordigd. Zulks zal bij de buitenlandse partners van de Europese Gemeenschap ongetwijfeld tot verwarring leiden. Een en ander is het nefaste gevolg van het onderscheid dat het Verdrag maakt tussen de diverse vormen van buitenlands beleid. Niettemin is uit de ervaring met de Joegoslavische crisis gebleken dat de rol van de Europese Commissie in de tenuitvoerlegging van de beslissingen inzake het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid, en derhalve bij de vertegenwoordiging van de Unie, hoe dan ook belangrijk blijft. Voorts zij opgemerkt dat de voorzitter van de Commissie zitting heeft in de Europese Raad en daar wordt bijgestaan door een lid van de Commissie (zie Titel I, artikel D, lid 2). Daardoor heeft hij in het verleden onmiskenbaar een vertegenwoordigende rol gespeeld, zoals bijvoorbeeld tijdens de in november 1990 gehouden CVSE-Top te Parijs en tijdens de topontmoetingen van de Groep van de zeven rijkste industrielanden. Het is een legitieme eis dat dit minimale voetstuk niet opnieuw ter discussie wordt gesteld.

5) Het beginsel van de trojka wordt gehandhaafd, aangezien « het Voorzitterschap in voorkomend geval [wordt] bijgestaan door de lidstaat die als vorige

celui qui exercera la présidence suivante » (article J.5, paragraphe 3).

6) En matière de représentation extérieure, plusieurs dispositions du titre V visent à une convergence maximale des actions et positions des Etats membres :

— Dans les domaines relevant de la coopération, « les Etats membres coordonnent leur action au sein des organisations internationales et lors des conférences internationales. Ils défendent dans ces enceintes les positions communes. Au sein des organisations internationales et lors des conférences internationales auxquelles tous les Etats membres ne participent pas, ceux qui y participent défendent les positions communes » (article J.2, paragraphe 3).

— Quant aux actions communes, elles « engagent les Etats membres dans leurs prises de position et dans la conduite de leur action » (article J.3, paragraphe 4).

— En outre, sans préjudice de ces deux dispositions, les Etats membres représentés dans des organisations internationales ou des conférences internationales dans lesquelles tous les Etats membres ne le sont pas « tiennent ces derniers informés sur toute question présentant un intérêt commun. Les Etats membres qui sont aussi membres du Conseil de sécurité des Nations Unies se concerteront et tiendront les autres Etats membres pleinement informés. Les Etats membres qui sont membres permanents du Conseil de sécurité veilleront, dans l'exercice de leurs fonctions, à défendre les positions et l'intérêt de l'Union, sans préjudice des responsabilités qui leur incombent en vertu des dispositions de la Charte des Nations Unies » (article J.5, paragraphe 4). Le dernier alinéa relatif au Conseil de sécurité instaure une nouvelle pratique, entrée dans les faits en 1991, qui complète la coopération qui était antérieurement mise en œuvre à la seule Assemblée générale des Nations Unies⁽²³⁾. Le fait que cette pratique soit inscrite dans le Traité lui donne une portée nouvelle et souligne l'importance accordée par l'Union au rôle du Conseil de sécurité. Il restera à apprécier l'ampleur de sa mise en œuvre : si celle-ci s'est révélée substantielle dans certaines initiatives des membres du Conseil de sécurité (Belgique, France, Royaume-Uni) concernant l'attitude envers l'Irak ou la crise yougoslave, elle semble être restée plus limitée lors-

het Voorzitterschap heeft bekleed en de lidstaat die als volgende het Voorzitterschap zal bekleden » (artikel J.5, lid 3).

6) Wat de buitenlandse vertegenwoordiging betreft, beogen diverse bepalingen van Titel V een zo groot mogelijk samengaan van het optreden en de standpunten van de lidstaten :

— Ter zake van de aangelegenheden die onder de samenwerking vallen, « [coördineren] de lidstaten hun optreden in internationale organisaties en op internationale conferenties. Zij verdedigen in deze fors de gemeenschappelijke standpunten. In internationale organisaties en op internationale conferenties waaraan niet alle lidstaten deelnemen, verdedigen de wel deelnemende lidstaten de gemeenschappelijke standpunten » (artikel J.2, lid 3).

— Een gemeenschappelijk optreden « bindt de lidstaten bij het innemen van standpunten en bij hun verdere optreden » (artikel J.3, paragraaf 4).

— Onverminderd beide voornoemde bepalingen, « houden de lidstaten die zijn vertegenwoordigd in internationale organisaties of op internationale conferenties waar niet alle lidstaten vertegenwoordigd zijn, de niet vertegenwoordigde lidstaten op de hoogte van alle kwesties van gemeenschappelijk belang. Lidstaten die tevens lid zijn van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties plegen onderling overleg en houden de overige lidstaten volledig op de hoogte. Lidstaten die permanent lid van de Veiligheidsraad zijn, dragen er bij de uitoefening van hun functie zorg voor de standpunten en belangen van de Unie te verdedigen, onverminderd de verantwoordelijkheden die krachtens het Handvest van de Verenigde Naties op hen rusten » (artikel J.5, paragraaf 4). Het laatste lid over de Veiligheidsraad voert een nieuw gebruik in, dat in 1991 in zwang is geraakt en een uitbreiding vormt van de samenwerking die tot nu toe alleen in de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties tot uiting kwam⁽²³⁾. Aangezien dat « gebruik » nu in het Verdrag zelf is opgenomen, krijgt het een nieuwe draagwijdte en wordt hiermee het belang onderstreept dat de Unie aan de rol van de Veiligheidsraad hecht. Later zal moeten blijken wat de slagkracht ervan is. Die is weliswaar duidelijk gebleken uit het optreden van bepaalde leden van de Veiligheidsraad (België, Frankrijk, Verenigd Koninkrijk) toen moest worden bepaald welke houding

⁽²³⁾ Sur celle-ci, voir la réponse à la question orale n° H-1124/91 de Mme Dury, Parlement européen, Bruxelles, 5 novembre 1991.

⁽²³⁾ Zie daarvoor het antwoord op de mondelinge vraag n° H-1124/1991 van mevrouw Dury, Europees Parlement, Brussel, 5 november 1991.

qu'il s'est agi de coordonner la position sur la désignation du nouveau secrétaire général de l'ONU ⁽²⁴⁾.

— Enfin, l'article J.6 prévoit une concertation des missions diplomatiques et consulaires des Etats membres et des délégations de la Commission dans les pays tiers et les conférences internationales, ainsi que les mesures nécessaires pour la protection de tout citoyen de l'Union sur le territoire d'un pays tiers (application du titre II, article 8C relatif à la citoyenneté de l'Union).

7) Le rôle du Parlement européen est fixé par l'article J.7 : « La présidence consulte le Parlement européen sur les principaux aspects et les choix fondamentaux de la PESC et veille à ce que les vues du Parlement européen soient dûment prises en considération. Le Parlement européen est tenu régulièrement informé par la présidence et la Commission de l'évolution de la politique étrangère et de sécurité de l'Union. Le Parlement européen peut adresser des questions ou formuler des recommandations à l'intention du Conseil. Il procède chaque année à un débat sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la PESC ».

Cette compétence de consultation, information, interpellation, recommandation et débat ne rejoint pas les espoirs minimaux du Parlement européen en la matière, qui souhaitait approuver les intérêts communs essentiels définis par le Conseil européen, être associé à la formulation de la PESC, en contrôler l'application et disposer d'un droit de veto sur l'emploi de la force. Seule la capacité de contrôle lui sera partiellement reconnue avec les dispositions actuelles. Celle-ci dépendra très largement du niveau d'information dont il bénéficiera. Il importera de ce point de vue d'exercer une vigilance quant à la proposition de la Conférence intergouvernementale sur l'Union politique, non reprise dans le Traité mais, semble-t-il, adoptée par le Conseil européen, selon laquelle il sera inséré dans l'article 18 du règlement intérieur du Conseil la disposition suivante : « Le Conseil arrête les mesures nécessaires en vue d'assurer le secret de l'ensemble des travaux effectués par le Conseil en exécution des dispositions du traité sur l'Union européenne relatives à la PESC et à la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieure-

men ten opzichte van Irak of Joegoslavië ging aanemen, maar leek al heel wat minder groot toen een gemeenschappelijk standpunt over de aanwijzing van een nieuwe secretaris-generaal van de VN moest worden ingenomen ⁽²⁴⁾.

— Ten slotte voorziet artikel J.6 in een onderling overleg tussen de diplomatieke en consulaire missies van de lidstaten en de delegaties van de Commissie in derde landen en op internationale conferenties, alsmede in de nodige regels voor de bescherming van elke burger van de Unie die zich op het grondgebied van derde landen bevindt (toepassing van titel II, artikel 8C, betreffende het burgerschap van de Unie).

7) Artikel J.7 bepaalt welke rol het Europese Parlement wordt toebedeeld : « Het Voorzitterschap raadpleegt het Europees Parlement over de voornaamste aspecten en de fundamentele keuzen op het gebied van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid en ziet erop toe dat de opvattingen van het Europees Parlement naar behoren in aanmerking worden genomen. Het Europees Parlement wordt door het Voorzitterschap en de Commissie regelmatig op de hoogte gehouden van de ontwikkeling van het buitenlands en veiligheidsbeleid van de Unie. Het Europees Parlement kan vragen of aanbevelingen tot de Raad richten. Het wijdt ieder jaar een debat aan de vooruitgang die bij de tenuitvoerlegging van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid is geboekt ».

Die bevoegdheid van overleg, informatie, interpellatie, aanbeveling en bespreking beantwoordt niet aan de verwachtingen van het Europees Parlement. Het Parlement had namelijk minstens gehoopt zijn mening te kunnen uiten over de gemeenschappelijke belangen die door de Europese Raad als essentieel naar voren worden geschoven, betrokken te worden bij de uitstippeling van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid, te kunnen toezien op de beslissing om geweld te gebruiken en tevens over een vetorecht te beschikken om die beslissing tegen te houden. Krachtens de huidige bepalingen zal het Parlement slechts over een gedeeltelijke controlebevoegdheid beschikken, die bovendien zeer sterk zal afhangen van de mate waarin het Parlement over informatie zal kunnen beschikken. Daarom is waakzaamheid geboden ten opzichte van het voorstel van de Intergouvernementele Conferentie over de politieke unie, dat weliswaar niet in het Verdrag is opgenomen maar klaarblijkelijk wel door de Europese Raad is goedgekeurd. Dat voorstel voegde in artikel 18 van het reglement van orde van de Raad volgende bepa-

⁽²⁴⁾ « La désignation du nouveau Secrétaire général a fait l'objet de discussions entre les Douze dans les lieux de travail des Nations unies et à Bruxelles. Le 3 décembre dernier, l'Assemblée générale des Nations unies a entériné la résolution 720 du Conseil de sécurité proposant que M. Boutros Boutros-Ghali succède à M. Javier Pères de Cuellar » (réponse à la question orale n° H-1182/91 de Mme Dury, Parlement européen, Bruxelles, 11 décembre 1991).

⁽²⁴⁾ « Over de aanstelling van de nieuwe Secretaris-Generaal zijn tussen de Twaalf besprekingen gevoerd in de Verenigde Naties en te Brussel. Op 3 december laatstleden heeft de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties resolutie 720 van de Veiligheidsraad bekrachtigd waarin werd voorgesteld dat de heer Boutros Boutros-Ghali de heer Javier Pères de Cuellar zal opvolgen » (antwoord op de mondelinge vraag n° H-1182/91 van mevrouw Dury, Europees Parlement, Brussel, 11 december 1991).

res » ⁽²⁵⁾. Cette disposition, dont on comprend la motivation en raison de la confidentialité de certaines des questions traitées, devrait être accompagnée d'un dialogue entre le Conseil et le Parlement européen quant à ses modalités pratiques.

Par ailleurs, on ne peut que regretter que les articles 228 et 228A du titre II du Traité, pourtant d'essence communautaire, permettent au Conseil de rompre unilatéralement les accords internationaux, pour lesquels l'avis conforme du Parlement est nécessaire, et d'adopter des mesures de sanction en application de la PESC sans passer par l'accord du Parlement. On trouve là la concrétisation du risque d'importation de dispositifs intergouvernementaux dans le cadre communautaire à cause de la PESC, ce qui renforce notre conviction de la nécessité d'un regroupement de toutes les politiques extérieures dans le cadre communautaire.

Il conviendra en outre de promouvoir une collaboration entre instances parlementaires nationales et européennes pour favoriser le contrôle démocratique de la PESC dans l'esprit de la résolution de la Chambre des Représentants de Belgique du 27 juin 1991 et des travaux de la Conférence des Organes spécialisés dans les matières européennes (Luxembourg, 6-7 mai 1991) ».

8) Il est institué un **comité politique** composé des directeurs politiques, qui « suit la situation internationale dans les domaines relevant de la PESC et contribue à la définition des politiques en émettant des avis à l'intention du Conseil, à la demande de celui-ci ou de sa propre initiative » (article J.8, paragraphe 5). L'articulation de ce comité politique avec le Comité des Représentants Permanents (COREPER), le Conseil et le Secrétariat général doit encore être définie puisque son action est menée « sans préjudice de l'article 151 du traité instituant la Commu-

ling in : « De Raad neemt de nodige maatregelen om de geheimhouding te waarborgen van alle werkzaamheden die de Raad verricht ter uitvoering van de bepalingen van het Verdrag betreffende de Europese Unie die betrekking hebben op het GBVB en op de samenwerking inzake justitie en binnenlandse zaken » ⁽²⁵⁾. Die bepaling, waarvan men de motivering wegens de vertrouwelijkheid van sommige behandelde kwesties begrijpt, zou gepaard moeten gaan met een dialoog tussen de Raad en het Europees Parlement over de praktische uitvoering ervan.

Voorts valt te betreuren dat de artikelen 228 en 228A van Titel II van het Verdrag — die voor de gemeenschap van essentieel belang zijn — de Raad de bevoegdheid verlenen om eenzijdig internationale overeenkomsten op te zeggen, hoewel voor het sluiten van dergelijke overeenkomsten het eensluidend advies van het Parlement nodig is, en om op grond van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid strafbepalingen op te leggen zonder eerst de instemming van het Parlement te vragen. Hiermee wordt het risico reëel dat intergouvernementele bepalingen in de EG-regelgeving binnensluipen als gevolg van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid. Dat sterkt ons in de overtuiging dat het buitenlands beleid van de verschillende lidstaten in een Europees raamwerk moet worden ondergebracht.

Bovendien moet er meer samenwerking komen tussen de parlementen van de lidstaten en het Europese Parlement om de democratische controle op het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid te bevorderen, zoals werd voorgesteld in de resolutie van de Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers van 27 juni 1991 en tijdens de werkzaamheden van de Conferentie van de Commissies gespecialiseerd in Europese aangelegenheden (Luxembourg, 6-7 mei 1991) ».

8) Er wordt een **politiek comité** opgericht dat is samengesteld uit de Directeuren Politieke Zaken en dat « de internationale situatie op de onder het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid vallende gebieden volgt en bijdraagt tot het bepalen van het beleid door op verzoek van de Raad of op eigen initiatief adviezen aan de Raad uit te brengen. Het Comité ziet ook toe op de tenuitvoerlegging van het overeengekomen beleid, onverminderd de bevoegdheden van het Voorzitterschap en van de Commissie. » (artikel J.8, paragraaf 5). De taakverdeling

⁽²⁵⁾ *Projet de Traité sur l'Union européenne*, document CONF-UP 1850/91, Bruxelles, 4 décembre 1991, p. 111, article H, note 1.

⁽²⁵⁾ *Ontwerp-Verdrag betreffende de Europese Unie*, Dok. CONFUP 1850/91, Brussel, 4 december 1991, blz. 111, artikel H, noot 1.

nauté européenne » (ibidem) ⁽²⁶⁾. De même, le comité politique « surveille également la mise en œuvre des politiques convenues, sans préjudice des compétences de la présidence et de la Commission » (ibidem).

9) Enfin, la suppression des dispositions de l'Acte unique relatives à la coopération politique (titre VII, article P, paragraphe 2 du Traité de Maastricht) transfère au Conseil toutes les compétences de celles-ci, ce qui aboutira lors de l'entrée en vigueur du Traité à la fusion de l'actuel secrétariat de la CEE dans le secrétariat général du Conseil, sous une forme encore à déterminer. Cette disposition est celle qui répond le plus concrètement au souhait de cadre institutionnel unique. Mais il est évident que c'est l'articulation entre les différentes institutions de préparation et de suivi quotidien de la PESC qui déterminera en grande partie la concrétisation de ce souhait. Une déclaration annexée au Traité en reporte l'examen à plus tard : « La Conférence convient que l'articulation des travaux entre le Comité politique et le Comité des représentants permanents sera examinée ultérieurement, de même que les modalités pratiques de la fusion du Secrétariat de la coopération politique avec le Secrétariat général du Conseil et de la collaboration entre ce dernier et la Commission » ⁽²⁷⁾.

Il faut souhaiter que le Gouvernement belge veille à ce que ce processus intègre largement la Commission européenne et ne soit pas préjudiciable à une perspective future de communautarisation de la PESC.

tussen dat politieke comité, het COREPER (Comité van Permanente vertegenwoordigers), de Raad en het Secretariaat-Generaal moet nog worden bepaald, aangezien het comité « onverminderd het bepaalde in artikel 151 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap » zal moeten werken (ibidem) ⁽²⁶⁾. Voorts ziet het Comité ook toe op « de tenuitvoerlegging van het overeengekomen beleid, onverminderd de bevoegdheden van het Voorzitterschap en van de Commissie » (ibidem).

9) Aangezien de bepalingen van de Europese Akte over de politieke samenwerking (titel VII, artikel P, paragraaf 2, van het Verdrag van Maastricht) worden weggelaten, worden de daaraan gekoppelde bevoegdheden naar de Raad overgeheveld. Bij de inwerkingtreding van het Verdrag zal het huidige secretariaat van de EPS dan ook in het Secretariaat-Generaal van de Raad opgaan. Later wordt bepaald hoe dat precies moet gebeuren. Deze bepaling komt concreet gezien het best tegemoet aan het streven naar een institutioneel kader. Het spreekt natuurlijk vanzelf dat uiteindelijk de taakverdeling tussen de verschillende instellingen die het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid moeten voorbereiden en dagelijks volgen, in grote mate zal uitmaken hoe die wens concreet in vervulling zal gaan. Een als bijlage bij het Verdrag gevoegde verklaring verschuift de bespreking hiervan naar een latere datum : « De Conferentie komt overeen dat de taakverdeling tussen het Politiek Comité en het Comité van Permanente Vertegenwoordigers, evenals de praktische regelingen voor de samenvoeging van het secretariaat van de Politieke Samenwerking met het Secretariaat-Generaal van de Raad en voor de samenwerking tussen laatstgenoemde en de Commissie, later zullen worden gezien » ⁽²⁷⁾.

Hopelijk zal de Belgische regering erop toezien dat die fusie in ruime samenspraak met de Europese Commissie gebeurt en geen belemmering vormt voor de toekomstige communautarisering van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid.

⁽²⁶⁾ L'article 151 du Traité instituant la Communauté européenne est désormais le suivant :

« 1. Un comité composé des représentants permanents des Etats membres a pour tâche de préparer les travaux du Conseil et d'exécuter les mandats qui lui sont confiés par celui-ci.

2. Le Conseil est assisté d'un secrétariat général, placé sous la direction d'un secrétaire général. Le secrétaire général est nommé par le Conseil statuant à l'unanimité.

Le Conseil décide de l'organisation du secrétariat général.

3. Le Conseil arrête son règlement intérieur »

⁽²⁷⁾ Déclaration relative aux modalités pratiques dans le domaine de la PESC.

⁽²⁶⁾ Artikel 151 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap luidt voortaan als volgt :

« 1. Een comité, bestaande uit de Permanente Vertegenwoordigers van de lidstaten, heeft tot taak de werkzaamheden van de Raad voor te bereiden en de door de Raad verstrekte opdrachten uit te voeren.

2. De Raad wordt bijgestaan door een Secretariaat-Generaal onder leiding van een Secretaris-Generaal. De Secretaris-Generaal wordt door de Raad met éénparigheid van stemmen benoemd.

De Raad beslist over de organisatie van het Secretariaat-Generaal.

3. De Raad stelt zijn reglement van orde vast. »

⁽²⁷⁾ Verklaring betreffende de praktische regelingen in het kader van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid.

5. Modalités de vote

Le processus de décision pour la PESC s'appuie pour l'essentiel sur le vote à l'unanimité. En effet, le Conseil européen, qui définit les principes et les orientations générales de la PESC, ne connaît que ce mode décisionnel. Quant au Conseil, la règle générale prévue par l'article J.8, paragraphe 2, alinéa 2 est qu'il « statue à l'unanimité ». De ce point de vue, la proposition de la Commission du 27 février 1991 du vote à la majorité qualifiée pour les questions de politique étrangère et du vote à l'unanimité pour les questions de sécurité n'a pas été retenue. Il semble que l'élargissement du champ des compétences de la PESC à la politique de défense et la non-discrimination entre politique étrangère et politique de sécurité n'ont été obtenus qu'en échange d'une stricte limitation du vote à la majorité qualifiée.

Celui-ci n'est possible que dans le cadre des actions communes dont la procédure est fixée par l'article J.3 :

« 1) le Conseil décide, sur la base d'orientations générales du Conseil européen, qu'une question fera l'objet d'une action commune. Lorsque le Conseil arrête le principe d'une action commune, il en fixe la portée précise, les objectifs généraux et particuliers que s'assigne l'Union dans la poursuite de cette action, ainsi que les moyens, procédures, conditions et, si nécessaire, la durée applicables à sa mise en œuvre;

2) lors de l'adoption de l'action commune et à tout stade de son déroulement, le Conseil définit les questions au sujet desquelles des décisions doivent être prises à la majorité qualifiée. »

L'utilisation du vote à la majorité qualifiée ne sera donc possible qu'après décision par le Conseil, à l'unanimité et au cas par cas, quant aux questions pour lesquelles ce vote est possible. Il s'agira d'un vote à la majorité qualifiée selon l'article 148, paragraphe 2 du Traité CEE, c'est-à-dire recueillant au moins 54 voix exprimant le vote favorable d'au moins huit membres (article J.3, 2), alinéa 2). Il ne pourra s'appliquer « aux questions qui ont des implications dans le domaine de la défense » régies par l'article J.4 (article J.4, paragraphe 3).

Ces dispositions ne rejoignent pas le souhait du Parlement européen d'un vote systématique à la majorité qualifiée en matière de politique étrangère, et limitent l'impact des notions d'intérêt commun et d'action commune. Elles laissent toutefois la voie ouverte pour une utilisation de cette modalité de vote. Une déclaration annexée au Traité précise l'esprit dans lequel les articles pertinents du Traité doivent être appliqués : « La Conférence convient

5. Stemningsprocedure

De besluitvorming voor het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid steunt grotendeels op de goedkeuring met eenparigheid van stemmen. Alle beslissingen van de Europese Raad, die de beginselen en de algemene richtsnoeren van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid vastlegt, worden bijvoorbeeld uitsluitend op die manier genomen. Voor de Raad geldt als algemene regel in artikel J.8, paragraaf 2, tweede lid, dat hij « besluit met eenparigheid van stemmen ». Men is dus niet ingegaan op het voorstel van de Commissie van 27 februari 1991 om beslissingen in verband met het buitenlands beleid met een gekwalificeerde meerderheid van stemmen en die in verband met de veiligheid met algemene stemmen goed te keuren. Kennelijk heeft men slechts toegestemd om de bevoegdheidssfeer van een gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid te verruimen in ruil voor een stringente beperking van het aantal aangelegenheden dat met een gekwalificeerde meerderheid van stemmen wordt goedgekeurd.

Dit kan alleen maar bij een gemeenschappelijk optreden volgens de in artikel J.3 vastgelegde procedure :

« 1) Uitgaande van algemene richtsnoeren van de Europese Raad, besluit de Raad dat een bepaald vraagstuk voorwerp van een gemeenschappelijk optreden wordt. Wanneer de Raad het beginsel van een gemeenschappelijk optreden vaststelt, bepaalt hij de precieze draagwijdte ervan, de algemene en bijzondere doeleinden die de Unie zich bij dit optreden stelt, alsmede de middelen, procedures, voorwaarden en zo nodig de tijdsduur voor de tenuitvoerlegging van dat optreden.

2) De Raad bepaalt, bij het aannemen van een gemeenschappelijk optreden en in elke fase tijdens de uitvoering ervan, over welke aangelegenheden besluiten met een gekwalificeerde meerderheid van stemmen worden genomen. »

De Raad beslist dus voor elke aangelegenheid afzonderlijk én met eenparigheid van stemmen wanneer en of de beslissing met een gekwalificeerde meerderheid van stemmen mag worden genomen. De stemmen worden in dat geval gewogen overeenkomstig artikel 148, tweede lid, van het EEG-Verdrag, wat impliceert dat besluiten pas tot stand komen indien zij ten minste vierenvijftig stemmen hebben verkregen en ten minste acht leden voor hebben gestemd (artikel J.3, 2), tweede lid).

Die procedure kan bijgevolg niet van toepassing zijn op « vraagstukken die gevolgen hebben op defensiegebied » en die onder voornoemd artikel J.4 vallen (artikel J.4, paragraaf 3). Die bepalingen komen niet tegemoet aan de wens van het Europese Parlement om stelselmatig de gekwalificeerde meerderheid van stemmen als criterium te hanteren indien over aangelegenheden van buitenlands beleid dient te worden gestemd. Ze beperken de draagwijdte van be-

que, pour les décisions qui requièrent l'unanimité, les Etats membres éviteront, autant que possible, d'empêcher qu'il y ait unanimité lorsqu'une majorité qualifiée est favorable à la décision » ⁽²⁸⁾.

Il faut espérer que cette déclaration se traduise le plus souvent dans la pratique, notamment lorsqu'il s'agira de déterminer les questions pour lesquelles un vote à la majorité qualifiée est souhaité.

6. Dispositions relatives à la défense et lien avec l'UEO

Nous avons déjà évoqué le caractère innovateur de la référence à la défense dans le champ de la PESC (ci-dessus, point 2). Il s'agira ici d'en mesurer l'ampleur et les conséquences.

Selon l'article J.4, paragraphe 2, « l'Union demande à l'Union de l'Europe occidentale (UEO), qui fait partie intégrante du développement de l'Union européenne, d'élaborer et de mettre en œuvre les décisions et les actions de l'Union qui ont des implications dans le domaine de la défense. Le Conseil, en accord avec les institutions de l'UEO, adopte les modalités pratiques nécessaires ».

L'UEO est donc définie comme partie intégrante du développement de l'Union européenne. Ce statut déjà affirmé dans de précédents documents de l'UEO ⁽²⁹⁾ est renforcé par son inscription dans le Traité ⁽³⁰⁾. On peut y voir un progrès très significatif sur la voie d'une défense intégrée dans l'Union européenne, mais il y a lieu d'autre part de craindre que l'intégration de l'UEO dans le développement de l'Union européenne ne favorise systématiquement les procédures intergouvernementales au détriment des procédures communautaires.

Le lien entre UEO, l'Union européenne et l'Alliance atlantique est articulé sur la base d'une double

grippen als gemeenschappelijk belang en gemeenschappelijk optreden. Natuurlijk blijft altijd de mogelijkheid bestaan om toch volgens die procedure te stemmen. Een als bijlage bij het Verdrag gevoegde verklaring licht toe in welke zin de belangrijkste artikelen van het Verdrag dienen te worden toegepast : « De Conferentie komt overeen dat de lidstaten met betrekking tot Raadsbesluiten waarvoor eenparigheid van stemmen is vereist, zoveel mogelijk zullen vermijden een eenparig besluit te verhinderen wanneer er een gekwalificeerde meerderheid voor dat besluit is » ⁽²⁸⁾.

Hopelijk zal deze verklaring ook zoveel mogelijk in de praktijk worden toegepast, vooral als het erop aan komt te bepalen voor welke vraagstukken een gekwalificeerde meerderheid wenselijk is.

6. Bepalingen over defensie en betrekkingen met de WEU

We hebben eerder al gewezen op het baanbrekende feit dat in het kader van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid over defensie wordt gesproken (cf. supra, punt 2). Onderstaande tekst onderzoekt wat de draagwijdte en de gevolgen ervan zijn.

In de tweede paragraaf van artikel J.4. « verzoekt de Unie de Westeuropese Unie (WEU), die een integrerend deel uitmaakt van de ontwikkeling van de Europese Unie, de besluiten en maatregelen van de Unie welke gevolgen hebben op defensiegebied uit te werken en ten uitvoer te leggen. De noodzakelijke praktische regelingen worden vastgesteld door de Raad in overeenstemming met de instellingen van de WEU ».

De WEU wordt hier dus beschouwd als een integrerend deel van de ontwikkeling van de Europese Unie. De WEU kreeg dit statuut al in vroegere stukken ⁽²⁹⁾ maar door het in het Verdrag op te nemen wordt het nu bekrachtigd ⁽³⁰⁾. Dat betekent enerzijds een aanzienlijke vooruitgang in de richting van een geïntegreerde defensie in de Europese Unie, maar anderzijds loopt men het gevaar dat door de integratie van de WEU in de ontwikkeling van de Europese Unie stelselmatig de voorkeur aan intergouvernementele in plaats van communautaire procedures zal worden gegeven.

De band tussen de WEU, de Europese Unie en de NAVO is dubbel asymmetrisch : gunstig voor de Eu-

⁽²⁸⁾ Déclaration relative aux votes dans le domaine de la PESC.

⁽²⁹⁾ En particulier la Déclaration de Rome de 1984 sur la revitalisation de cette organisation et la Plate-forme de La Haye sur les intérêts essentiels en matière de sécurité adoptée le 27 septembre 1987.

⁽³⁰⁾ Les termes employés renforcent ceux que contient le Traité de Bruxelles modifié instituant l'UEO, dont le préambule et l'article VIII, paragraphe 1^{er}, évoquent déjà l'unité et l'intégration progressive de l'Europe parmi les buts de l'organisation.

⁽²⁸⁾ Verklaring betreffende de wijze van stemmen in het kader van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid.

⁽²⁹⁾ Onder meer in de Verklaring van Rome van 1984 die de instelling nieuw leven wou inblazen en de gespreksronde (?) van Den Haag over de essentiële belangen inzake veiligheid, waarvan de resultaten op 27 september 1987 werden goedgekeurd.

⁽³⁰⁾ De huidige tekst bekrachtigt de bewoordingen van het ondertussen gewijzigde Verdrag van Brussel tot oprichting van de WEU dat in zijn Preambule en in artikel VIII, paragraaf 1, al verwijst naar de eenheid en de stapsgewijze integratie van Europa als een van de doelstellingen van de organisatie.

relation asymétrique : en faveur de l'Union européenne pour les questions politiques; en faveur de l'Alliance au point de vue opérationnel.

Cette double asymétrie reflète l'esprit du document italo-britannique du 4 octobre 1991 selon lequel « l'UEO tiendra compte dans ses activités des décisions du Conseil européen dans le contexte de la PESC, et des positions adoptées dans le contexte de l'Alliance, en conservant à l'esprit la nature différente de ses relations avec chaque institution » ⁽³¹⁾.

Le choix des termes « décisions » pour ce qui concerne la PESC et « positions » pour ce qui concerne l'Alliance, termes repris par la déclaration annexée des Etats membres de l'UEO ⁽³²⁾, vise à concrétiser cette nature différente, également affirmée par le sommet atlantique de Rome des 7 et 8 novembre 1991 ⁽³³⁾. Par conséquent, comme le confirment tant la Déclaration de Rome du sommet atlantique ⁽³⁴⁾ que la déclaration des Etats membres de l'UEO, cette organisation « sera développée en tant que composante de défense de l'Union européenne et comme moyen de renforcer le pilier européen de l'Alliance atlantique » ⁽³⁵⁾.

Cette approche, qui a permis de concilier les intérêts des différentes organisations et les points de vue de chaque Etat membre, sans trancher *hic et nunc* la division exacte du travail en matière d'identité européenne de sécurité et de défense, ne subordonne donc pas l'UEO à l'Union européenne mais la lie organiquement à celle-ci en lui accordant une forme de primauté en matière politique. La déclaration des Etats membres de l'UEO est explicite à cet égard : « L'objectif est d'édifier par étapes l'UEO en tant que composante de défense de l'Union européenne. A cette fin, l'UEO est prête à élaborer et à mettre en œuvre, sur demande de l'Union européenne, les déci-

ropese Unie als de politieke vraagstukken aan bod komen en gunstig voor het Bondgenootschap als de operationele aangelegenheden aan de beurt zijn.

Uit die dubbele asymmetrie blijkt de strekking van het Italiaans-Britse document van 4 oktober 1991, waarin wordt bepaald dat « de WEU in haar optreden rekening dient te houden met de besluiten die de Europese Raad in het kader van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid heeft genomen en met de standpunten die in het kader van het overleg in het Bondgenootschap werden ingenomen. Daarbij mag zij niet uit het oog verliezen dat de betrekkingen van de WEU met beide instellingen van elkaar verschillen » ⁽³¹⁾.

Dat verschil wordt benadrukt door de keuze van het woord « besluiten » voor alles wat met het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid te maken heeft en « standpunten » voor alle verwijzingen naar het Bondgenootschap. Diezelfde termen vinden we trouwens terug in de als bijlage bij het Verdrag gevoegde verklaring van de lidstaten van de WEU ⁽³²⁾. Ook de Navo-top die op 7 en 8 november 1991 in Rome plaatsvond, legde de nadruk op het uiteenlopende karakter van die betrekkingen ⁽³³⁾. In de declaratie van de Noordatlantische Raad te Rome ⁽³⁴⁾ en de verklaring van de lidstaten van de WEU staat dan ook te lezen dat de WEU « zal worden opgezet als defensiecomponent van de Europese Unie en als instrument om de Europese pijler van het Atlantisch Bondgenootschap te versterken » ⁽³⁵⁾.

Die benadering kon de belangen van de verschillende instellingen en de standpunten van elke lidstaat met elkaar verzoenen zonder *hic et nunc* te moeten beslissen wie welke taken op zich zou nemen om een Europese veiligheids- en defensie-identiteit te creëren. De WEU wordt dus niet ondergeschikt aan de Europese Unie. Zij wordt er onlosmakelijk mee verbonden en krijgt op het politieke plan een voorrangrol toebedeeld. De Verklaring van de Lidstaten van de WEU laat ter zake niets aan duidelijkheid over : « ... « Het doel is, de WEU in fasen op te bouwen tot de defensiecomponent van de Europese Unie. Daartoe is de WEU bereid, op verzoek van de

⁽³¹⁾ Declaration on European Security and Defence, 4 octobre 1991, paragraphe 10.

⁽³²⁾ Déclaration de la Belgique, de l'Allemagne, de l'Espagne, de la France, de l'Italie, du Luxembourg, des Pays-Bas, du Portugal et du Royaume-Uni, qui sont membres de l'Union de l'Europe occidentale ainsi que membres de l'Union européenne, sur le rôle de l'Union de l'Europe occidentale et sur ses relations avec l'Union européenne et avec l'Alliance atlantique, paragraphes 3 et 4.

⁽³³⁾ Déclaration de Rome sur la Paix et la Coopération publiée par les chefs d'Etat et de gouvernement participant à la réunion du Conseil de l'Atlantique Nord à Rome les 7 et 8 novembre 1991, OTAN, communiqué de presse S-1(91)86, Bruxelles, 8 novembre 1991, paragraphe 7.

⁽³⁴⁾ Ibidem.

⁽³⁵⁾ Déclaration de la Belgique, de l'Allemagne, de l'Espagne, de la France, de l'Italie, du Luxembourg, des Pays-Bas, du Portugal et du Royaume-Uni, qui sont membres de l'Union de l'Europe occidentale ainsi que membres de l'Union européenne, sur le rôle de l'Union de l'Europe occidentale et sur ses relations avec l'Union européenne et avec l'Alliance atlantique, paragraphe 2, alinéa 1^{er}.

⁽³¹⁾ Declaration on European Security and Defence, 4 oktober 1991, paragraaf 10.

⁽³²⁾ Verklaring van België, Duitsland, Spanje, Frankrijk, Italië, Luxemburg, Nederland, Portugal en het Verenigd Koninkrijk, leden van de Westeuropese Unie en tevens van de Europese Unie over de rol van de Westeuropese Unie en haar betrekkingen met de Europese Unie en het Atlantisch Bondgenootschap, paragrafen 3 en 4.

⁽³³⁾ Declaratie van Rome inzake vrede en samenwerking afgelegd door de staatshoofden en regeringsleiders deelnemend aan de vergadering van de Noordatlantische Raad te Rome op 7 en 8 november 1991, NAVO, persmededeling S-1 (91)86, Brussel, 8 november 1991, paragraaf 7.

⁽³⁴⁾ Ibidem.

⁽³⁵⁾ Verklaring van België, Duitsland, Spanje, Frankrijk, Italië, Luxemburg, Nederland, Portugal en het Verenigd Koninkrijk, leden van de Westeuropese Unie en tevens van de Europese Unie over de rol van de Westeuropese Unie en haar betrekkingen met de Europese Unie en het Atlantisch Bondgenootschap, paragraaf 2, eerste lid.

sions et les actions de l'Union qui ont des implications en matière de défense » ⁽³⁶⁾.

L'article J.4, paragraphe 2 du Traité crée à cette fin une forme d'interaction entre l'UEO et le Conseil puisque l'UEO ne se contentera pas de mettre en œuvre les décisions et actions concernées, mais participera à leur élaboration, tandis que le Conseil de l'Union prendra non seulement des décisions mais adoptera les modalités pratiques nécessaires en accord avec les institutions de l'UEO. Il devrait en ressortir une interrelation assez étroite renforcée par le transfert du siège du Conseil et du Secrétariat général de l'UEO à Bruxelles ⁽³⁷⁾ et par diverses mesures annoncées par l'UEO ⁽³⁸⁾ :

— « de manière appropriée, synchronisation des dates et lieux de réunion ainsi qu'harmonisation des méthodes de travail :

— établissement d'une étroite coopération entre le Conseil et le Secrétariat général de l'UEO, d'une part, et le Conseil de l'Union et le Secrétariat général du Conseil, d'autre part;

— examen de l'harmonisation de la succession et de la durée des présidences respectives;

— mise au point de modalités appropriées afin de garantir que la Commission des Communautés européennes soit régulièrement informée et, le cas échéant, consultée sur les activités de l'UEO, conformément au rôle de la Commission dans la PESC, telle que définie dans le Traité sur l'Union européenne;

— encouragement d'une coopération plus étroite entre l'Assemblée parlementaire de l'UEO et le Parlement européen » ⁽³⁹⁾.

Les paragraphes 4 et 5 de l'article J.4 précisent les domaines que ne peuvent affecter la PESC et ses implications en matière de défense :

— elle « n'affecte pas le caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense de certains Etats membres » (disposition importante eu égard par exemple à la neutralité irlandaise, au statut particulier des puissances nucléaires ou aux contraintes constitutionnelles de l'Allemagne);

— « elle respecte les obligations découlant pour certains Etats membres du Traité de l'Atlantique

Europese Unie, de besluiten en maatregelen van de Unie welke gevolgen hebben op defensiegebied, uit te werken en ten uitvoer te leggen » ⁽³⁶⁾.

Artikel J.4, paragraaf 2, van het Verslag voorziet daartoe in een zekere wisselwerking tussen de WEU en de Raad. De WEU zal niet alleen de betrokken besluiten en maatregelen ten uitvoer leggen, maar ook deelnemen aan de uitwerking ervan. De Raad van de Unie zal op zijn beurt niet alleen besluiten nemen, maar in overleg met de instellingen van de WEU de noodzakelijke praktische regelingen vaststellen. Daaruit zou een vrij nauw samenwerkingsverband moeten voortvloeien, dat nog sterker zal worden als de zetel van de Raad en van het Secretariaat-Generaal van de WEU naar Brussel worden overgebracht ⁽³⁷⁾ en ook nog dank zij diverse, door de WEU aangekondigde maatregelen ⁽³⁸⁾ :

— « op passende wijze, op elkaar afstemmen van datum en plaats van vergaderingen, en harmonisatie van de werkmethodes :

— totstandbrenging van een nauwe samenwerking tussen de Raad en het Secretariaat-Generaal van de WEU enerzijds en de Raad van de Unie en het Secretariaat-Generaal van de Raad, anderzijds;

— bestudering van harmonisatie van volgorde en duur van de respectieve Voorzitterschappen;

— het opzetten van passende regelingen, zodat de Commissie van de Europese Gemeenschappen geregeld, wordt geïnformeerd en, in voorkomend geval, wordt geraadpleegd over de WEU-activiteiten, overeenkomstig de rol van de Commissie in het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid als omschreven in het Verdrag betreffende de Europese Unie;

— het aanmoedigen van een nauwere samenwerking tussen de Parlementaire Vergadering van de WEU en het Europees Parlement » ⁽³⁹⁾.

De paragrafen 4 en 5 van artikel J.4 bepalen op welke aangelegenheden het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid en de gevolgen ervan op defensiegebied geen invloed mogen hebben :

— « Het beleid van de Unie overeenkomstig dit artikel laat het specifieke karakter van het veiligheids- en defensiebeleid van bepaalde lidstaten onverlet » (dat is een heel belangrijke bepaling voor bijvoorbeeld de neutraliteit van Ierland, het bijzondere statuut van de kernmachten en de beperkingen waaraan de Duitsers krachtens hun Grondwet zijn onderworpen).

— « Zij eerbiedigt de verplichtingen welke voor bepaalde lidstaten voortvloeien uit het Noordatlan-

⁽³⁶⁾ *Ibidem*, paragraphe 3, alinéa 1^{er}.

⁽³⁷⁾ *Ibidem*, paragraphe 6.

⁽³⁸⁾ *Ibidem*, paragraphe 3, alinéa 2.

⁽³⁹⁾ Cette harmonisation se réalisera probablement par le passage de l'UEO d'une présidence annuelle à une présidence semestrielle, un système de prolongement de la durée de la présidence précédente pendant trois mois et d'anticipation de la présidence suivante pendant trois mois permettant de ne pas rompre cette harmonisation lorsque l'Union est présidée par un Etat non membre de l'UEO.

⁽³⁶⁾ *Ibidem*, paragraaf 3, eerste lid.

⁽³⁷⁾ *Ibidem*, paragraaf 6.

⁽³⁸⁾ *Ibidem*, paragraaf 3, tweede lid.

⁽³⁹⁾ Die harmonisatie komt er wellicht als de WEU van een jaarlijkse op een halfjaarlijkse wissel van het voorzitterschap overstapt. Indien de Unie wordt voorgezeten door een Staat die geen lid is van de Westeuropese Unie kan via een regeling waarbij de uittredende voorzitter van de WEU drie maanden langer aanblijft en de volgende voorzitter drie maanden eerder aantreedt, worden voorkomen dat de harmonie wordt verbroken.

Nord et elle est compatible avec la politique commune de sécurité et de défense arrêtée dans ce cadre » (cette disposition est, elle aussi, une innovation puisqu'elle introduit pour la première fois la référence à l'Alliance dans les traités et lie la politique de l'Union à celle de l'Alliance);

— « elle ne fait pas obstacle au développement d'une coopération plus étroite entre deux ou plusieurs Etats membres au niveau bilatéral, dans le cadre de l'UEO et de l'Alliance atlantique, dans la mesure où cette coopération ne contrevient pas à celle qui est prévue au présent titre ni ne l'entrave » (cette disposition confère donc un quasi-droit de regard de l'Union sur les coopérations militaires extérieures).

Ces différentes dispositions aboutissant de facto à une plus grande imbrication, complémentarité et transparence entre l'Union, l'UEO et l'Alliance. Elle offre à l'Union un cadre de référence lui permettant de développer une identité de sécurité et de défense, mais elle ne pourra le faire que moyennant la coopération avec l'UEO et l'Alliance, impliquant probablement un partage des tâches et des missions qu'il conviendra de préciser par la suite, dans la mesure où actuellement il n'existe pas encore de forces armées proprement européennes ⁽⁴⁰⁾. Cette coopération sera facilitée par deux autres décisions de l'UEO. La première est celle selon laquelle « la représentation au Conseil de l'UEO doit être telle qu'il puisse exercer ses fonctions en permanence, conformément à l'article VIII du Traité de Bruxelles modifié. Les Etats membres pourront faire appel à une formule dite de « double chapeau », à mettre au point, constituée de leurs représentants auprès de l'Alliance et auprès de l'Union européenne » ⁽⁴¹⁾.

En d'autres termes, ce sont dans bien des cas les mêmes personnes qui se retrouveront autour de la table pour la prise des décisions, leur préparation, leur mise en œuvre et leur suivi. La composition du comité politique de l'Union et celle du Groupe de Travail spécial de l'UEO se recouperont également très largement.

D'autre part, une seconde déclaration annexe des Etats membres de l'UEO relative à la composition de celle-ci propose ce qui suit :

« Les Etats qui sont membres de l'Union européenne sont invités à adhérer à l'UEO dans les conditions à convenir conformément à l'article XI du Traité de Bruxelles modifié, ou à devenir observateurs s'ils le souhaitent. Dans le même temps, les autres Etats membres de l'OTAN sont invités à devenir membres

tisch Verdrag en is verenigbaar met het in dat kader vastgestelde gemeenschappelijke veiligheids- en defensiebeleid (ook die bepaling is baanbrekend aangezien zij voor het eerst inhoudt dat in Verdragen naar het Bondgenootschap wordt verwezen en het beleid van de Unie en dat van het Bondgenootschap verbindt);

— « Zij vormt geen beletsel voor de ontwikkeling van een nauwere samenwerking op bilateraal niveau tussen twee of meer lidstaten, in het kader van de WEU en van het Atlantisch Bondgenootschap, voor zover die samenwerking niet indruist tegen of geen belemmering vormt voor de in deze titel beoogde samenwerking » (die bepaling verleent de Unie dus min of meer een recht van toezicht op externe militaire samenwerkingsovereenkomsten).

Die diverse bepalingen zorgen er de facto voor dat de band tussen de Unie, de WEU en het Bondgenootschap nauwer wordt aangehaald, waarbij de verschillende instellingen elkaar aanvullen en hun structuur transparanter wordt. Die band biedt de Unie een referentiekader dat haar in staat moet stellen een eigen veiligheids- en defensie-identiteit te ontwikkelen. Dat zal ze evenwel alleen maar kunnen met medewerking van de WEU en de Alliantie, wat naar alle waarschijnlijkheid een later te bepalen verdeling van de taken en opdrachten zal impliceren. Op dit ogenblik is immers nog geen sprake van een louter Europese strijdkracht ⁽⁴⁰⁾. Twee andere beslissingen van de WEU moeten die samenwerking nog vlotter doen verlopen. Zo moet « de vertegenwoordiging in de WEU-Raad van die aard zijn dat deze Raad zijn taken ononderbroken kan vervullen overeenkomstig artikel VIII van het gewijzigde Verdrag van Brussel. De lidstaten kunnen gebruik maken van een nader uit te werken « twee-pettenformule » bestaande uit hun vertegenwoordigers in het Bondgenootschap en in de Europese Unie » ⁽⁴¹⁾.

Dit betekent met andere woorden dat vaak dezelfde personen rond de onderhandelingstafel zullen zitten om besluiten uit te werken, te nemen, uit te voeren en op te volgen. Ook de samenstelling van het politiek comité van de Unie en van de bijzondere werkgroep van de WEU zal in grote mate dezelfde zijn.

In een tweede bijgevoegde verklaring van de lidstaten van de WEU met betrekking tot de samenstelling van de WEU, staat het volgende te lezen :

« De Staten die lid zijn van de Europese Unie worden uitgenodigd om tot de WEU toe te treden onder de voorwaarden die overeenkomstig artikel XI van het gewijzigd Verdrag van Brussel zullen worden overeengekomen, of om waarnemer te worden indien zij dat wensen. Tegelijkertijd worden de ande-

⁽⁴⁰⁾ L'Italie et le Royaume-Uni ont proposé la création d'une force de réaction rapide de l'UEO tandis que l'Allemagne et la France ont décidé de développer leur actuelle brigade commune en un corps d'armée ouvert à d'autres pays européens qui souhaiteraient y participer.

⁽⁴¹⁾ Ibidem, paragraphe 7.

⁽⁴⁰⁾ Italië en het Verenigd Koninkrijk hebben voorgesteld een snelle WEU-interventiemacht op te richten. Duitsland en Frankrijk daarentegen hebben besloten hun huidige gezamenlijke brigade ook voor andere Europese landen open te stellen.

⁽⁴¹⁾ Ibidem, paragraaf 7.

associés de l'UEO d'une manière qui leur donne la possibilité de participer pleinement aux activités de l'UEO » ⁽⁴²⁾.

Cette invitation, motivée par la menace du gouvernement grec de ne pas ratifier le Traité si son adhésion à l'UEO n'était pas négociée parallèlement, a plusieurs conséquences.

Premièrement, elle affirme une primauté de droit des membres de l'Union européenne sur ceux de l'Alliance atlantique, même si elle l'équilibre par une égalité de fait. Ainsi sont posés trois problèmes nouveaux :

— celui, politico-administratif, de la manière de différencier les statuts des Etats participants;

— celui, juridique, du statut de membre associé à un Traité d'alliance (contournable dans la mesure où les pays concernés se retrouvent dans l'Alliance atlantique);

— celui, politico-juridique, des statuts différents accordés à la Grèce et à la Turquie; d'une part, un délicat équilibre politique est ainsi mis en question et d'autre part, dans le cas théorique d'une agression de la Turquie contre la Grèce, les Etats membres de l'UEO seraient engagés automatiquement par l'article V du Traité de Bruxelles modifié à prêter assistance à la Grèce (alors qu'au sein de l'OTAN, cette assistance n'est jamais automatique).

D'autre part, l'invitation de tous les Etats membres de l'Union européenne y compris les non-membres de l'Alliance, à l'adhésion à l'UEO rompt la doctrine antérieure de l'UEO, baptisée « doctrine Cahen » du nom de l'ancien secrétaire général de l'organisation, selon laquelle seuls des Etats membres à la fois de la CEE et de l'OTAN pouvaient entrer à l'UEO. Cette définition nouvelle de l'appartenance à l'UEO pose un problème juridique dans la mesure où l'article IV du Traité de Bruxelles modifié créant l'UEO définit une coopération étroite entre l'UEO et l'OTAN. Un tel problème ne devrait pas se poser dans l'immédiat dans la mesure où seule l'Irlande, non-candidate à l'adhésion, est concernée, mais il pourrait émerger au cas où une candidate à l'adhésion à l'Union telle la Suède posait également sa candidature à l'UEO.

En troisième lieu, l'élargissement de l'UEO ainsi conçu permettra de retrouver au sein de l'UEO les mêmes Etats qui siègent actuellement au sein du

re Europese Staten die lid zijn van de NAVO, uitgenodigd geassocieerd lid van de WEU te worden op een wijze die hun de mogelijkheid biedt ten volle aan de activiteiten van de WEU deel te nemen » ⁽⁴²⁾.

Die uitnodiging, die is ingegeven door het Griekse dreigement om het Verdrag niet te bekrachtigen indien niet tegelijkertijd over de toetreding van dat land tot de WEU zou worden onderhandeld, heeft tal van gevolgen.

Eerst en vooral bevestigt zij de voorrang die de leden van de Europese Unie van rechtswege ten opzichte van de leden van het Bondgenootschap genieten, ook al is het evenwicht door een feitelijke gelijkheid hersteld. Wel rijzen als gevolg hiervan drie nieuwe problemen :

— een politiek-administratief probleem om de verschillende statuten van de deelnemers van elkaar te onderscheiden;

— een rechtskundig probleem inzake het statuut van geassocieerd lid van een Bondgenootschap (dit kan worden omzeild aangezien de betrokken landen lid van het Atlantische Bondgenootschap zijn);

— het politiek-juridische vraagstuk van het onderscheid in de aan Griekenland en Turkije toegekende statuten; eensdeels wordt aldus een delicaat politiek evenwicht ter discussie gesteld, en anderdeels zijn de lidstaten van de WEU in het theoretisch geval van een Turkse aanval op Griekenland er op grond van artikel V van het gewijzigde Verdrag van Brussel automatisch toe verbonden Griekenland bijstand te verlenen (terwijl soortgelijke bijstand in NAVO-verband nooit een automatisme is).

Ten tweede betekent het verzoek aan alle lidstaten van de Europese Unie, met inbegrip van diegene welke geen NAVO-lid zijn, om tot de WEU toe te treden een breuk met de vroegere WEU-doctrine, de zogenaamde « doctrine-Cahen », aldus genoemd naar de voormalige secretaris-generaal van de WEU. Overeenkomstig deze doctrine kunnen alleen Staten die zowel EG- als NAVO-lidstaat zijn, tot de WEU toetreden. Deze nieuwe definitie van het lidmaatschap van de WEU doet een juridisch probleem rijzen doordat artikel IV van het gewijzigde Verdrag van Brussel tot oprichting van de Westeuropese Unie in een nauwe samenwerking tussen de WEU en de NAVO voorziet. Dit vormt wellicht op korte termijn geen probleem, aangezien alleen Ierland, dat geen lid wenst te worden, daarvoor in aanmerking komt. De moeilijkheden kunnen evenwel ontstaan, indien een Staat die lid wenst te worden van de Unie, zoals bijvoorbeeld Zweden, eveneens tot de WEU wenst toe te treden.

Ten derde kan de uitbreiding van de aldus opgevatte WEU ertoe leiden dat de WEU op dezelfde wijze is samengesteld als de GEIP (Groupe européen

⁽⁴²⁾ Déclaration de la Belgique, de l'Allemagne, de l'Espagne, de la France, de l'Italie, du Luxembourg, des Pays-Bas, du Portugal et du Royaume-Uni, qui sont membres de l'Union de l'Europe occidentale, alinéa 2.

⁽⁴²⁾ Verklaring van België, Duitsland, Spanje, Frankrijk, Italië, Luxemburg, Nederland, Portugal en het Verenigd Koninkrijk, leden van de Westeuropese Unie, tweede lid.

Groupe européen indépendant de programmes (GEIP) ⁽⁴³⁾ et de l'Eurogroupe ⁽⁴⁴⁾. Cette convergence pourrait rationaliser l'organisation du pilier européen de l'Alliance, la création de l'agence européenne des armements au sein de l'UEO pouvant même signifier la disparition du GEIP.

Enfin, le fait que des pays non membres de l'Union européenne (la Norvège et la Turquie, subsidiairement l'Islande) soient associés à l'UEO pourrait affaiblir l'argumentation de ceux qui prônent une absorption complète à terme de l'UEO dans l'Union européenne, comme les gouvernements italien et belge l'ont suggéré en 1990, et de ceux qui souhaitent en tout cas un lien très étroit entre l'Union et l'UEO, tels que les gouvernements allemand et français dans leur initiative conjointe du 16 octobre 1991 ⁽⁴⁵⁾. Ce risque peut toutefois être relativisé en cas d'adhésion prochaine de la Norvège à l'Union, ce qui réduirait le problème à la gestion de la singularité turque, peut-être par des accords de coopération politico-militaires spécifiques tant que la demande d'adhésion de ce pays à l'Union européenne ne peut être acceptée.

Il appert donc que le développement d'une identité européenne de sécurité et de défense sera interdépendant, progressif et parallèle au débat sur l'élargissement de l'Union et aux évolutions politico-militaires que connaîtra le continent dans les prochaines années. C'est pourquoi la détermination d'une date pour la révision du Traité se révèle en cette matière indispensable.

7. *Echéance pour une révision du Traité*

Les dispositions finales du Traité fixent le processus permettant sa révision :

« 1. Le gouvernement de tout Etat membre, ou la Commission, peut soumettre au Conseil des projets tendant à la révision des traités sur lesquels est fondée l'Union.

Si le Conseil, après avoir consulté le Parlement européen et, le cas échéant, la Commission, émet un avis favorable à la réunion d'une conférence des représentants des gouvernements des Etats membres, celle-ci est convoquée par le président du Conseil en

⁽⁴³⁾ Regroupement des pays européens de l'Alliance atlantique chargé en particulier de l'harmonisation de leur politique d'acquisition d'armements.

⁽⁴⁴⁾ Regroupement des Etats européens de l'Alliance, sauf la France, destiné à exprimer avant les réunions semestrielles du Comité des Plans de Défense de l'OTAN les positions spécifiques des Européens — y compris en matière nucléaire — et à organiser certaines coopérations opérationnelles au sein de l'OTAN.

⁽⁴⁵⁾ *Union politique : initiative franco-allemande sur la politique étrangère, de sécurité et de défense*, 16 octobre 1991.

indépendant de programmes) ⁽⁴³⁾ et de la Eurogroupe ⁽⁴⁴⁾. Dit samengaan kan tot een rationelere organisatie van de Europese pijler in het bondgenootschap leiden, terwijl de instelling van het Europese wapenagentschap binnen de WEU zelfs de opheffing van de GEIP kan betekenen.

Ten slotte kan de mogelijkheid tot associatie met de WEU voor Staten die geen lid van de Europese Unie zijn (Noorwegen, Turkije, en in mindere mate IJsland) de argumenten verzwakken van de voorstanders van het volledige opgaan van de WEU in de Europese Unie, wat in 1990 door de Belgische en Italiaanse regering was voorgesteld. Hetzelfde lot zou beschoren zijn aan de argumentatie van diegenen die op zijn minst een zeer nauwe band tussen de Unie en de WEU voorstaan, zoals Frankrijk en Duitsland in hun gezamenlijk initiatief van 16 oktober 1991 hebben voorgesteld ⁽⁴⁵⁾. Dit risico kan evenwel worden gerelativeerd, mocht Noorwegen op korte termijn lid van de Unie worden. Het probleem wordt dan immers gereduceerd tot de bijzondere positie van Turkije; zolang de toetreding van Turkije tot de Europese Unie niet aanvaardbaar is, kan een oplossing in dat verband er wellicht in bestaan dat op politiek en militair gebied specifieke samenwerkingsakkoorden worden gesloten.

Het is derhalve duidelijk dat de totstandbrenging van een Europese identiteit op veiligheids- en defensiegebied zal samenhangen, evolueren en gelijklopen met de discussie over de uitbreiding van de Unie en met de politiek-militaire ontwikkelingen op het Continent tijdens de komende jaren. Om die reden is het noodzakelijk een datum voor de herziening van het Verdrag ter zake vast te stellen.

7. *Tijdschema voor de herziening van het Verdrag*

In de slotbepalingen van het Verdrag zijn de herzieningsprocedures vastgesteld :

Titel VII, artikel N, luidt als volgt :

« 1. De Regering van elke lidstaat of de Commissie kunnen aan de Raad ontwerpen voorleggen tot herziening van de Verdragen waarop de Unie is gebaseerd.

Indien de Raad na raadpleging van het Europees Parlement, in voorkomend geval, van de Commissie, gunstig adviseert ten aanzien van het bijeenkomen van een conferentie van Vertegenwoordigers van de Regeringen der lidstaten, wordt deze conferentie

⁽⁴³⁾ Vergadering van de Europese NAVO-leden die met name belast is met de harmonisatie van het wapenaankoopbeleid van de betrokken landen.

⁽⁴⁴⁾ Vergadering van de Europese NAVO-lidstaten, met uitzondering van Frankrijk, die tot doel heeft voor het begin van de halfjaarlijkse vergaderingen van het Defence Planning Committee van de NAVO de specifieke Europese standpunten (ook in nucleaire aangelegenheden) tot uitdrukking te brengen en bepaalde vormen van operationele samenwerking in de NAVO tot stand te brengen.

⁽⁴⁵⁾ *Politieke Unie : Frans-Duits initiatief voor het buitenlands, veiligheids- en defensiebeleid*, 16 oktober 1991.

vue d'arrêter d'un commun accord les modifications à apporter auxdits traités. (...) Les amendements entreront en vigueur après avoir été ratifiés par tous les Etats membres conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.

2. Une conférence des Représentants des gouvernements des Etats membres sera convoquée en 1996 pour examiner, conformément aux objectifs énoncés aux articles A et B des dispositions communes, les dispositions du présent Traité pour lesquels une révision est prévue » (titre VII, article N).

La conférence intergouvernementale de 1996 ne réexaminera donc que les dispositions du Traité pour lesquelles une révision est prévue. En ce qui concerne la PESC, cette question est abordée dans deux articles :

— l'article J.4, paragraphe 6 énonce que : « en vue de promouvoir l'objectif du présent Traité et compte tenu de l'échéance de 1998 dans le cadre de l'article XII du Traité de Bruxelles ⁽⁴⁶⁾, le présent article peut-être révisé, comme prévu à l'article N paragraphe 2, sur la base d'un rapport que le Conseil soumettra en 1996 au Conseil européen, et qui comprend une évaluation des progrès réalisés et de l'expérience acquise jusque là »;

— l'article J.10 ajoute que « lors d'une révision éventuelle des dispositions relatives à la sécurité conformément à l'article J.4, la conférence qui est convoquée à cet effet examine également si d'autres amendements doivent être apportés aux dispositions relatives à la PESC ».

Grâce à cet ajout, c'est donc bien l'ensemble du titre V du Traité qui peut être soumis à révision, ce dont on ne peut que se réjouir. Cette révision devrait permettre, à notre sens, la correction des faiblesses du présent Traité et renforcer le caractère communautaire de la PESC, notamment le vote à la majorité qualifiée et le rôle de la Commission et du Parlement. Il devrait également avancer dans la perspective d'une défense européenne intégrée dans l'Union européenne. L'UEO a d'ores et déjà annoncé qu'elle procéderait également en 1996 à un réexamen des dispositions qu'elle a elle-même adoptées à Maastricht, y compris les relations entre l'UEO et l'Allian-

door de Voorzitter van de Raad bijeengeroepen, ten einde in onderlinge overeenstemming de in genoemde verdragen aan te brengen wijzigingen vast te stellen. (...) De wijzigingen treden in werking nadat zij door alle lidstaten overeenkomstig hun onderscheiden grondwettelijke bepalingen zijn bekrachtigd.

2. In 1996 wordt er een conferentie van Vertegenwoordigers van de Regeringen der lidstaten bijeengeroepen om de bepalingen van dit Verdrag waarvoor een herziening wordt beoogd, te bestuderen overeenkomstig de doelstellingen als omschreven in de artikelen A en B. »

De intergouvernementele conferentie van 1996 zal derhalve alleen de voor herziening vatbare verdragsbepalingen opnieuw onderzoeken. Het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid komt in de onderstaande twee artikelen aan de orde :

— in artikel J.4, lid 6, dat luidt als volgt : « Voor het bereiken van de doelstelling van dit Verdrag en gelet op de termijn van 1998 in het kader van artikel XII van het Verdrag van Brussel ⁽⁴⁶⁾, kunnen de bepalingen van dit artikel overeenkomstig artikel N, lid 2, worden herzien op basis van een verslag dat de Raad in 1996 aan de Europese Raad zal voorleggen en waarin de tot dan gemaakte vorderingen en opgedane ervaringen geëvalueerd worden. »;

— in artikel J.10, dat in aanvulling daarop bepaalt dat « bij een eventuele herziening van de bepalingen inzake veiligheid overeenkomstig artikel J.4 (...) de Conferentie die daartoe wordt bijeengeroepen tevens (onderzoekt) of er nog andere wijzigingen moeten worden aangebracht in de bepalingen betreffende het gemeenschappelijke en veiligheidsbeleid. »

Het is verheugend vast te stellen dat dank zij deze toevoeging de hele Titel V van het Verdrag voor herziening vatbaar is. Naar ons inzien moet het door middel van een dergelijke herziening mogelijk zijn de zwakke punten van het Verdrag te verhelpen, alsmede de communautaire aard van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid, met name op het punt van de stemming bij gekwalificeerde meerderheid en de rol van de Commissie en het Parlement, te versterken. Bovendien moet zodoende voortgang kunnen worden gemaakt in de richting van een in de Europese Unie geïntegreerde Europese defensie. De WEU heeft reeds aangekondigd dat zij in

⁽⁴⁶⁾ L'article XII du Traité de Bruxelles modifié prévoit que le Traité « entrera en vigueur à la date du dépôt du dernier instrument de ratification et restera en vigueur pendant cinquante ans. A l'expiration des cinquante ans, chaque Haute Partie Contractante aura le droit de mettre fin au Traité, en ce qui la concerne, à condition d'adresser une déclaration à cet effet au Gouvernement belge avec préavis d'un an ». Le Traité de Bruxelles est entré en vigueur en 1948, ce qui porte à 1998 sa date d'expiration selon l'interprétation qu'en donne le Conseil de l'UEO. L'Assemblée parlementaire de l'UEO considère cependant que la date d'expiration est fonction de l'entrée en vigueur du Traité de Bruxelles modifié, c'est-à-dire 1954, ce qui reporterait à 2004 son expiration.

⁽⁴⁶⁾ Artikel XII van het gewijzigde Verdrag van Brussel luidt als volgt : « Het Verdrag zal in werking treden op de datum van nederlegging van de laatste akte van bekrachtiging en zal gedurende vijftig jaar van kracht blijven. Bij het verstrijken van deze vijftig jaren zal iedere Hoge Verdragssluitende Partij het recht hebben aan het Verdrag, voor zover haar betreft, een einde te maken, op voorwaarde dat een daartoe strekkende verklaring een jaar te voren ter kennis is gebracht van de Belgische Regering. » Het Verdrag van Brussel is in 1948 in werking getreden, en vervalt derhalve overeenkomstig de interpretatie van de Raad van de WEU in 1998. De Parlementaire Vergadering van de WEU is daarentegen van oordeel dat de vervaldatum dient te worden berekend op grond van de datum van inwerkingtreding van het gewijzigde Verdrag van Brussel, te weten 1954, hetgeen het Verdrag pas in 2004 zou doen vervallen.

ce atlantique ⁽⁴⁷⁾. Ce parallélisme, qui a été bénéfique dans la recherche d'un accord avant le Conseil européen de Maastricht, est évidemment bienvenu.

5. Conclusions

Le Traité de Maastricht ne répond que partiellement aux attentes exprimées par le Parlement belge, le Parlement européen et la Conférence de Rome des Parlements de la Communauté dans le domaine de la PESC. Il s'inscrit toutefois globalement dans la direction souhaitée et ne ferme en tout cas aucune perspective plus nette en faveur de la communautarisation de cette politique. Aussi, si notre évaluation ne peut-être totalement positive, elle se caractérisera par une appréciation favorable accompagnée de recommandations pour l'avenir.

En ce qui concerne la structure même du Traité et la place de la PESC dans celle-ci, il faut regretter tant la structure choisie des trois piliers que la séparation des différents domaines de la politique extérieure et le caractère intergouvernemental des dispositions relatives à la PESC. Les dispositions générales du Traité ainsi que la possibilité de révision à partir de 1996 de l'ensemble du titre relatif à la PESC doivent être utilisées par le Parlement et le Gouvernement pour œuvrer en faveur d'une communautarisation future.

La systématisation de la coopération politique et son intégration dans le Traité peut être considérée comme positive, tout comme l'extension du champ de la PESC à toutes les questions de politique étrangère et de sécurité, « y compris la définition à terme d'une politique de défense commune, qui pourrait conduire, le moment venu, à une défense commune ».

La détermination d'intérêts communs assurés par des actions communes constitue également une avancée qualitative. La liste des domaines d'intérêt commun devrait être interprétée largement et étendue à d'autres domaines. Il faudra veiller à ce que les actions communes soient conçues comme un premier pas vers une communautarisation future de la PESC

⁽⁴⁷⁾ Déclaration de la Belgique, de l'Allemagne, de l'Espagne, de la France, de l'Italie, du Luxembourg, des Pays-Bas, du Portugal et du Royaume-Uni, qui sont membres de l'Union de l'Europe occidentale ainsi que membres de l'Union européenne, sur le rôle de l'Union de l'Europe occidentale et sur ses relations avec l'Union européenne et avec l'Alliance atlantique, paragraphe 8, dernier alinéa.

1996 eveneens tot herijking van de door haar in Maastricht goedgekeurde bepalingen zal overgaan; ook de verhoudingen tussen de WEU en het Atlantische Bondgenootschap zullen daarbij aan de orde komen ⁽⁴⁷⁾. Dit samengaan, dat gunstig heeft bijgedragen tot de totstandkoming van een overeenkomst vóór de Europese Raad te Maastricht, is uiteraard welkom.

5. Conclusies

Het Verdrag van Maastricht beantwoordt slechts ten dele aan de verwachtingen die het Belgische Parlement, het Europese Parlement en de Conferentie van de Parlementen van de Gemeenschap te Rome inzake het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid tot uitdrukking hebben gebracht. Niettemin is het Verdrag globaal gezien een stap in de gewenste richting en sluit het een duidelijker perspectief op de communautarisering van dit beleid hoegenaamd niet uit. Daarom zal de hier gegeven beoordeling, die - zij het dan niet onverdeeld - gunstig is, vergezeld gaan van aanbevelingen voor de toekomst.

Wat de structuur van het Verdrag zelf en de daarin aan het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid toegewezen plaats betreft, is het te betreuren dat voor de structuur van de drie pijlers werd gekozen, dat de diverse domeinen van het buitenlands beleid van elkaar werden gescheiden, en dat de bepalingen inzake het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid intergouvernementeel van aard zijn. Het Parlement en de Regering moeten de algemene bepalingen van het Verdrag, alsmede de mogelijkheid om vanaf 1996 de hele Titel betreffende het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid te herzien, aangrijpen om naar communautarisering te streven.

Gunstig zijn de systematisering van de potentiële samenwerking en de opnemings daarvan in het Verdrag, alsmede de uitbreiding van het toepassingsgebied van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid tot alle vraagstukken van het buitenlands en veiligheidsbeleid, « met inbegrip van de bepaling op termijn van een gemeenschappelijk defensiebeleid, dat mettertijd tot een gemeenschappelijke defensie zou kunnen leiden. »

De vaststelling van gemeenschappelijke belangen die door gemeenschappelijk optreden worden gevrijwaard, is ook uit een materieel oogpunt een aanzienlijke verbetering. De lijst van de gebieden waarop gemeenschappelijke belangen bestaan, moet ruim worden geïnterpreteerd en tot andere gebieden uitgebreid. Het is zaak dat erop wordt toegezien dat het

⁽⁴⁷⁾ Verklaring van België, Duitsland, Spanje, Frankrijk, Italië, Luxemburg, Nederland, Portugal en het Verenigd Koninkrijk, welke Staten zowel lid zijn van de Westeuropese Unie als van de Europese Unie, betreffende de rol van de Westeuropese Unie en de betrekkingen met de Europese Unie en het Atlantische Bondgenootschap, paragraaf 8, laatste alinea.

et non comme un prétexte pour retirer du champ communautaire certaines matières au profit d'un champ plus intergouvernemental au sein de la PESC voire de l'UEO. Le maintien de l'article 223 du Traité de Rome est à cet égard dommageable. La généralisation du vote à la majorité qualifiée et l'implication maximale de la Commission européenne et du Parlement européen doivent être promues dans l'application des actions communes.

Parmi les acquis positifs du Traité dans le cadre institutionnel de la PESC, on soulignera particulièrement le droit d'initiative non exclusif de la Commission et la fusion du secrétariat de la coopération politique dans le secrétariat général du Conseil. Le Gouvernement belge devra veiller à ce que ces acquis soient renforcés dans la représentation extérieure de l'Union et dans la structure administrative nouvelle qui remplacera le secrétariat de la CPE. Il veillera également à ce que l'articulation du COREPER avec le comité politique ne porte pas préjudice à une communautarisation future de la PESC.

En tant que membre du Conseil de sécurité des Nations Unies, notre pays a également une responsabilité particulière dans la promotion d'une plus grande coordination des positions des Etats membres en son sein, dans l'esprit de l'article J.5 du Traité.

Dans le domaine de la défense, le lien étroit entre l'Union et l'UEO devra être concrétisé à tous les niveaux, notamment pour ce qui concerne notre pays dans le choix de sa représentation permanente auprès de l'UEO dès que son Conseil aura déménagé à Bruxelles. Le Gouvernement belge devrait également promouvoir le principe selon lequel la collaboration avec l'UEO ne doit pas être conçue comme moyen détourné de multiplier les procédures intergouvernementales mais comme processus progressif d'intégration de l'UEO dans l'Union européenne en prévision de l'expiration du Traité de Bruxelles en 1998.

Enfin, la Chambre des Représentants ne peut que réitérer son regret quant à la faible attention accordée au contrôle démocratique de la PESC. Les prérogatives du Parlement européen dans ce domaine s'avèrent insuffisantes et devront être renforcées lors de la révision de ce titre du Traité en 1996. Dans l'intervalle, la Chambre doit soutenir toute initiative du Parlement européen ou des Parlements nationaux en faveur d'un plus grand contrôle démocratique

gemeenschappelijk optreden als een eerste stap in de richting van de verdere communautarisering van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid wordt opgevat, en niet als een voorwendsel om bepaalde aangelegenheden aan de communautaire werkingssfeer te onttrekken, zulks ten voordele van een meer intergouvernementeel toepassingsgebied binnen het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid of de WEU. In dat opzicht is het jammer dat artikel 223 van het Verdrag van Rome werd gehandhaafd. Bij de tenuitvoerlegging van het gemeenschappelijk optreden moet de veralgemening van de stemming bij gekwalificeerde meerderheid en de maximale betrokkenheid van de Europese Commissie en het Europese Parlement worden bevorderd.

Een van de gunstige verworvenheden van het Verdrag in het institutionele kader van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid, is met name het aan de Commissie toegewezen gedeelde initiatiefrecht, alsmede de opening van het secretariaat van de EPS in het Secretariaat-Generaal van de Raad. De Belgische Regering zal er moeten op toezien dat dit acquis bij de externe vertegenwoordiging van de Unie, alsmede bij nieuwe ambtelijke structuur ter vervanging van het EPS-secretariaat wordt verstevigd. Voorts moet de Regering bevorderen dat de koppeling van het COREPER aan het politiek comité geen afbreuk doet aan de toekomstige communautarisering van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid.

Als lid van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties heeft ons land tevens een bijzondere verantwoordelijkheid bij de bevordering van een ruimere coördinatie van de standpunten van de lidstaten in de Veiligheidsraad, zulks overeenkomstig artikel J.5 van het Verdrag.

Op defensiegebied moet de nauwe band tussen de Unie en de WEU op alle niveaus gestalte krijgen, in het bijzonder, wat ons land betreft, in de keuze van de permanente vertegenwoordiging bij de WEU, zodra de Raad van de WEU in Brussel zal zijn geïnstalleerd. De Belgische Regering moet zich tevens inzetten voor de idee dat de samenwerking met de WEU niet zozeer moet worden aangezien als een oneigenlijk middel om het aantal intergouvernementele procedures te doen toenemen, doch wel als een geleidelijk proces van integratie van de WEU in de Europese Unie in het vooruitzicht van het verstrijken van de geldigheidsduur van het Verdrag van Brussel in 1998.

Ten slotte moet de Kamer van Volksvertegenwoordigers andermaal betreuren dat de democratische controle op het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid weinig aandacht heeft gekregen. De prerogatieven van het Europees Parlement dien-aangaande bleken onvoldoende te zijn en moeten bij de herziening van deze Titel van het Verdrag in 1996 worden verstevigd. In de tussentijd moet de Kamer ieder initiatief steunen van het Europees Parlement

que et d'une coopération accrue entre les assemblées parlementaires.

En conclusion, la Chambre peut considérer que les conditions minimales pour la ratification du Traité dans ce domaine sont respectées, dans l'esprit de la résolution du 27 juin 1991, selon laquelle la Chambre ne ratifierait le Traité qu'à condition qu'il soit conforme à la Déclaration finale de la Conférence des Parlements de la Communauté de Rome, approuvée le 30 novembre 1990, et que le Parlement européen ne lui refuse pas son assentiment du fait de l'absence de l'indispensable légitimité démocratique.

Nous nous rallierons donc à la résolution adoptée par le Parlement européen le 7 avril 1992 sur les résultats des CIG (préparée par David Martin), qui « invite instamment les parlements nationaux à ratifier le traité de Maastricht et, simultanément, à engager leurs gouvernements nationaux respectifs à combler dans les meilleurs délais ses principales lacunes, lesquelles sont récapitulées dans la présente résolution, et ce conformément à la déclaration finale de la Conférence des parlements de la Communauté européenne; » ⁽⁴⁸⁾.

Les Rapporteurs,

R. DURY
H. VAN DIENDEREN

Le Président,

Ch.-F. NOTHOMB

of van de nationale Parlementen om de democratische controle uit te breiden en intensiever te gaan samenwerken tussen de parlementaire vergaderingen.

Tot besluit kan de Kamer ervan uitgaan dat aan de minimale voorwaarden voor bekrachtiging van het Verdrag terzake is voldaan, en wel naar de geest van de resolutie van 27 juni 1991, op grond waarvan de Kamer het Verdrag alleen zou goedkeuren voor zover het in overeenstemming is met de op 30 november 1990 goedgekeurde Slotverklaring van de te Rome gehouden Conferentie van de Parlementen van de Gemeenschap, en dat het Europese Parlement het ontbreken van de noodzakelijke democratische legitimiteit niet zal aangrijpen om zijn instemming met het Verdrag te ontfeggen.

Wij sluiten ons aan bij de resolutie betreffende de resultaten van de Intergouvernementele Conferenties aangenomen door het Europees Parlement op 7 april 1992 (voorbereid door David Martin), die « verzoekt de nationale parlementen het Verdrag van Maastricht te ratificeren en tevens te zorgen dat hun respectieve regeringen gehouden worden zo spoedig mogelijk de belangrijkste tekortkomingen die hier zijn opgesomd, te corrigeren overeenkomstig de slotverklaring van de Conferentie van parlementen van de Gemeenschap » ⁽⁴⁸⁾.

De Rapporteurs,

R. DURY
H. VAN DIENDEREN

De Voorzitter,

Ch.-F. NOTHOMB

⁽⁴⁸⁾ Résolution A3-0123/922 du Parlement européen, Procès-verbal de la séance du 7 avril 1992 (Doc. PE 160.902, p. 46).

⁽⁴⁸⁾ Resolutie A3-0123/922 van het Europees Parlement, notulen van de vergadering van 7 april 1992, (Doc. EP 160.902, blz. 46).

EVALUATION DU TRAITE SUR L'UNION EUROPEENNE

V

RAPPORT

**sur la coopération dans les domaines de la
justice et des affaires intérieures**

**FAIT AU NOM DU COMITE D'AVIS CHARGE
DE QUESTIONS EUROPEENNES**

**PAR
MME ANDRE (PE) ET
M. VAN PEEL**

TABLE DES MATIERES

	Page
1. Cadre général	109
2. L'accord de Schengen : précurseur de la politique communautaire	110
3. Portée du Traité sur l'Union européenne	111
4. Confrontation du Traité aux points de vue du Parlement belge (résolution du 27 juin 1991) et du Parlement européen	112
5. Contrôle démocratique et information	113
6. Le caractère intergouvernemental de la circulation des personnes	113
7. Conclusion	115

EVALUATIE VAN HET VERDRAG BETREFFENDE DE EUROPESE UNIE

V

VERSLAG

**over de samenwerking op het gebied
van justitie en binnenlandse zaken**

**NAMENS HET ADVIESCOMITE VOOR
EUROPESE AANGELEGENHEDEN**

**UITGEBRACHT DOOR
MEVR. ANDRE (EP) EN
DE HEER VAN PEEL**

INHOUDSOPGAVE

	Blz.
1. Situering	109
2. Het akkoord van Schengen als voorloper van een communautair beleid	110
3. Draagwijdte van het Verdrag betreffende de Europese Unie	111
4. Toetsing van het Verdrag aan de standpunten van het Belgische Parlement (resolutie 27 juni 1991) en van het Europees Parlement	112
5. Democratische controle en informatie	113
6. Het intergouvernementeel karakter van het personenverkeer	113
7. Besluit	115

1. Cadre général

La réalisation totale de la libre circulation des personnes (article 3, alinéa C du Traité CEE), qui est pour les citoyens l'un des signes les plus importants de l'unification européenne, se fait encore attendre.

Le fait que les Etats membres se soient toujours considérés comme souverains en ce qui concerne la protection de l'ordre public et de la sécurité de leurs ressortissants a entravé jusqu'à présent l'élimination au niveau communautaire de tous les obstacles à la libre circulation des personnes.

Les mesures d'accompagnement envisagées dans le Livre Blanc de la Commission (1985) pour l'ouverture des frontières intracommunautaires le 1^{er} janvier 1993, n'ont même, pour la plupart, pas été prises (notamment en ce qui concerne les stupéfiants, les contrôles aux frontières intérieures, les prescriptions en matière de séjour, d'entrée et d'accès au marché du travail des ressortissants hors CEE, le droit d'asile, le statut des réfugiés, la politique des visas et l'extradition). A partir de 1990, la Commission a opté pour une solution plutôt pragmatique en précisant que la voie intergouvernementale basée sur des conventions entre gouvernements était préférable à d'interminables conflits de compétences.

Le Parlement européen a demandé à la Commission, dans sa résolution du 13 septembre 1991 (sur la base du rapport Malangré), d'encore déposer des propositions avant le 1^{er} décembre 1991.

En plus de l'article 3, alinéa C, l'article 8 A du Traité CEE (devenu l'article 7 A du Traité d'Union) dispose en effet très clairement depuis l'Acte unique que la libre circulation des personnes (biens, services et capitaux) est garantie dans le marché intérieur. La liberté de circulation des personnes relève donc clairement de la compétence de la Communauté. Une réglementation communautaire garantirait plus efficacement qu'une coopération intergouvernementale le contrôle démocratique (Parlement européen) et la protection juridique du citoyen (Cour de justice).

L'ordre public et la sécurité sont pour ainsi dire les sanctuaires les mieux gardés de la souveraineté nationale. Certains Etats membres entretiennent des relations privilégiées avec leurs anciennes colonies, pratiquement tous les pays européens sont confrontés à une augmentation considérable du nombre de réfugiés (réactions de rejet par racisme, devant la menace du SIDA, etc.), la vie privée ne jouit pas partout de la même protection, ce qui complique toute coopération politique, etc.

Bref, chaque Etat membre a ses propres traditions dans ces domaines.

Il n'est pas étonnant dès lors que la coopération se soit d'abord développée sur le plan intergouvernemental et que les résultats du Sommet de Maastricht

1. Situering

De realisatie van het volledige vrije verkeer van personen (artikel 3, lid C van het EEG-Verdrag), voor de burgers één van de belangrijkste tekens van een eengemaakt Europa, laat nog steeds op zich wachten.

Het feit dat de Lidstaten zich steeds soeverein achtten voor de bescherming van de openbare orde en de veiligheid van hun onderdanen, stond tot op heden een communautaire verwijdering van alle hindernissen voor het vrije personenverkeer in de weg.

De begeleidende maatregelen die door het Witboek van de Commissie (1985) in het vooruitzicht werden gesteld voor de openstelling van de intracommunautaire grenzen op 1 januari 1993 bleven zelfs grotendeels achterwege (onder meer betreffende de verdovende middelen, de controles aan de binnengrenzen, de voorschriften inzake verblijf, binnenkomst en toegang tot de arbeidsmarkt voor niet EEG-ers, het asielrecht, de status van vluchtelingen, het visumbeleid en de uitlevering). De Commissie opteerde vanaf 1990 namelijk voor een eerder pragmatische oplossing door te stellen dat de intergouvernementele weg via verdragen tussen regeringen te prefereren viel boven ellenlange bevoegdheidsgeschillen.

Het Europees Parlement vroeg in haar resolutie van 13 september 1991 (op basis van het rapport Malangré) aan de Commissie om de voorstellen toch nog in te dienen voor 1 december 1991.

Naast artikel 3, lid C, bepaalt sinds de Eenheidsakte artikel 8 A van het EEG-Verdrag (nu artikel 7 A van het Unieverdrag) immers heel duidelijk dat in de interne markt het vrije verkeer van personen (goederen, diensten en kapitaal) gewaarborgd is. De vrijheid van verkeer voor personen valt dus duidelijk onder de bevoegdheid van de Gemeenschap. Een communautaire reglementering zou, meer dan een intergouvernementele samenwerking, waarborgen bieden inzake democratische controle (Europees Parlement) en rechtsbescherming voor de burger (Hof van Justitie).

Openbare orde en veiligheid zijn echter zowat de heiligste huisjes van de nationale soevereiniteit. Bepaalde Lidstaten hebben preferentiële betrekkingen met hun vroegere kolonies, praktisch alle Europese staten kampen met een enorme toename van het aantal vluchtelingen (reacties van afwijzing wegens racisme, AIDS-gevaar, enz.), de privacy is niet overal in dezelfde mate beschermd, wat politieke samenwerking bemoeilijkt, enz.

Kortom : elke Lidstaat heeft zo zijn eigen tradities op deze beleidsdomeinen.

Vandaar dat het niet zo verwonderlijk is dat de samenwerking zich eerst op het intergouvernementele vlak is gaan bewegen en ook de resultaten van de

dans ce domaine aient un caractère essentiellement intergouvernemental.

L'ensemble demeure toutefois assez confus et pratiquement incontrôlable sur le plan démocratique.

Un certain nombre de groupes de travail ont été mis sur pied dans le cadre de la coopération politique des Douze, notamment le groupe de coordinateurs « Libre circulation des personnes », le groupe TREVI (principalement la coopération des services de police) et le groupe *ad hoc* sur l'Immigration.

Dans le même temps, la Convention sur le droit d'asile a été signée à Dublin le 14 juin 1990. La convention relative au franchissement des frontières extérieures de la Communauté européenne (CE) n'a pas encore été signée (problème de Gibraltar).

En revanche, huit Etats membres de la CE (dont la Belgique) adhèrent à l'accord de Schengen (14 juin 1985) et à la convention additionnelle d'exécution (19 juin 1990).

2. L'accord de Schengen : précurseur de la politique communautaire

L'accord de Schengen est, à ce jour, le plus complet et aborde pour ainsi dire tous les aspects de la problématique (franchissement des frontières, visa, circulation des étrangers à des fins touristiques, signalisation, mesures en faveur des transporteurs, asile, coopération politique, aide juridique en matière pénale, extradition, stupéfiants, armes à feu et munitions, système informatique de Schengen = SIS, ...)

Jusqu'à présent, seule la France a ratifié ce Traité. Dans son rapport, le Sénat français a vivement critiqué l'absence de contrôle démocratique du système créé par l'accord de Schengen.

Le Conseil d'Etat néerlandais a émis un avis négatif en raison de l'absence d'instance judiciaire.

La Belgique ne pourrait ratifier la convention tant que la loi sur la protection de la vie privée n'aura pas été votée.

Ensuite se posera en tout cas la question de savoir si la Belgique souhaite approuver ou non l'accord de Schengen, malgré toutes ses imperfections.

En dehors des problèmes évoqués ci-dessus, l'accord présente en effet encore de graves défauts :

- si l'on renforce le contrôle aux frontières extérieures des Etats signataires des accords de Schengen, on portera sans doute atteinte au Traité instituant la Communauté européenne au niveau des Etats membres de la Communauté européenne qui n'ont pas signé ces accords;

- en confiant à un seul Etat membre le soin d'examiner une demande d'asile en se fondant sur son droit national, les Etats signataires des accords de Schengen se soustraient non seulement à l'obligation d'offrir une certaine protection à tout réfugié, que prévoit la Convention des Nations Unies sur les réfugiés, mais ils risquent également de provoquer

Top van Maastricht op dit gebied overwegend intergouvernementeel blijven.

Het geheel blijft echter vrij onoverzichtelijk en democratisch vrijwel oncontroleerbaar.

In het kader van de politieke samenwerking van de 12 zijn een aantal werkgroepen opgestart, onder meer : de groep coördinatoren « Vrij verkeer van personen », de TREVI-groep (vooral samenwerking tussen politiediensten) en de *ad hoc* groep Immigratie.

Op 14 juni 1990 werd in Dublin tevens de Asiel-Convention ondertekend. De overeenkomst betreffende de overschrijding van de buitengrenzen van de Europese Gemeenschap (EG) werd nog niet ondertekend (probleem Gibraltar).

Daarnaast traden 8 EG-Lidstaten (waaronder België) wel toe tot het akkoord van Schengen (14 juni 1985) en de aanvullende uitvoeringsovereenkomst (19 juni 1990).

2. Het akkoord van Schengen als voorloper van een communautair beleid

« Schengen » is momenteel het meest volledig en behandelt zowat alle elementen van de problematiek (grensoverschrijding, visa, reisverkeer van vreemdelingen, signalering, maatregelen voor vervoerders, asiel, politieke samenwerking, rechtshulp in strafzaken, uitlevering, verdovende middelen, vuurwapens en munitie, Schengen-informatiesysteem = SIS, ...)

Tot nu toe keurde enkel Frankrijk dit Verdrag goed. De Franse Senaat liet zich in haar verslag toch wel bijzonder kritisch uit wegens het ontbreken van democratische controle op het systeem dat door Schengen in het leven wordt geroepen.

De Nederlandse Raad van State bracht een negatief advies uit wegens gebrek aan een rechterlijke instantie in het akkoord.

België zou de overeenkomst niet kunnen goedkeuren zolang de wet op de bescherming van de privacy niet aangenomen is.

Nadien zal echter in elk geval de vraag rijzen of België « Schengen » met al zijn onvolkomenheden wil goedkeuren of niet.

Buiten de hierboven vermelde problemen zijn er immers nog essentiële gebreken aan het akkoord :

- indien men de controle aan de buitengrenzen van de Schengen-landen zal versterken, begaat men ten aanzien van de niet-lidstaten die wel tot de EG behoren wellicht een inbreuk op het EEG-Verdrag;

- door een asielverzoek te laten behandelen door één verantwoordelijke lidstaat en volgens diens nationale recht, wijken de Schengen-landen niet alleen af van de verplichting van het VN-Vluchtelingenverdrag om elke vluchteling een bepaalde bescherming te bieden, maar riskeren zij ook een *de facto* harmonisering van het asielbeleid naar beneden toe. (Ook

un nivellement par le bas *de facto* de la politique en matière d'asile. (Les sanctions prévues pour les transporteurs suscitent également des interrogations en ce qui concerne la protection juridique des réfugiés).

Les accords de Schengen sont néanmoins considérés comme le laboratoire d'une politique communautaire future, qui pourrait tirer les enseignements des imperfections que présentent ces accords. En outre, il est évident qu'il ne faut pas y associer douze Etats si l'expérience ne réussit pas à huit, même si les adversaires les plus acharnés d'une Europe à deux vitesses ne partageront pas ce point de vue.

Ces derniers peuvent cependant se rassurer dans une certaine mesure à la suite de la conclusion du Traité de Maastricht, qui reconnaît au moins que ces domaines politiques sont des questions d'intérêt communautaire.

3. Portée du Traité sur l'Union européenne

Le Traité sur l'Union européenne comporte une série de dispositions éparses concernant la circulation transfrontalière et la coopération judiciaire.

Dans les dispositions communes (Titre I), il convient de relever l'article B, qui range la création d'un espace sans frontières intérieures, la citoyenneté de l'Union et la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures parmi les objectifs de l'Union, qui doivent être atteints en respectant le principe de la subsidiarité.

Il convient également d'attirer l'attention sur les articles 3, c et d, 8 A et 100 C figurant dans le Traité instituant la Communauté européenne.

Les mesures concernant la suppression des obstacles à la libre circulation des personnes, à l'entrée des personnes dans le marché intérieur conformément à l'article 100 C (politique en matière de visas), et à la liberté de circuler et de séjourner des citoyens de l'Union peuvent à présent être prises sans conteste au niveau communautaire.

La procédure en matière d'octroi des visas est fixée par l'article 100 C, dans la perspective du 1^{er} janvier 1996, date à partir de laquelle les décisions seront prises à la majorité qualifiée. Cette disposition peut être considérée comme un pas important dans la direction d'une politique communautaire en matière de franchissement des frontières extérieures communes.

La plupart des dispositions en la matière se retrouvent toutefois au Titre VI du projet de Traité sur l'union européenne, relatif à la coopération dans le domaine de la justice et des affaires intérieures. Ces matières s'inscrivent dans le champ d'action de l'Union et constituent ce que l'on appelle le « troisième pilier ». Bien que l'article C du Traité de Maastricht prévoie que l'Union dispose d'un cadre institutionnel unique, une analyse même superficielle suffit

de sanctions pour de vervoerders doen vragen rijzen met betrekking tot de rechtsbescherming van vluchtelingen.)

Nochtans wordt « Schengen » beschouwd als een laboratorium voor een toekomstig communautair beleid dat dan zijn lessen zou kunnen trekken uit de onvolmaaktheden van « Schengen ». Bovendien is het duidelijk dat men er niet met 12 mee moet beginnen, als het nog niet lukt met 8, een visie die echter niet zal gedeeld worden door de ferventste tegenstanders van een « Europa met 2 snelheden ».

Die kunnen toch al in beperkte mate gerustgesteld worden na het Verdrag van Maastricht dat tenminste erkent dat deze beleidsdomeinen aangelegenheden van gemeenschappelijk belang zijn.

3. Draagwijdte van het Verdrag betreffende de Europese Unie

Het Verdrag betreffende de Europese Unie bevat een aantal verspreide bepalingen inzake grensoverschrijdend verkeer en justitiële samenwerking.

In de gemeenschappelijke bepalingen (Titel I) is het artikel B van belang waar zowel de totstandbrenging van een ruimte zonder binnengrenzen als het burgerschap van de Unie en de samenwerking op het gebied van Justitie en Binnenlandse Zaken worden opgenomen binnen de doelstellingen van de Unie, die verwezenlijkt dienen te worden met inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel.

Belangrijk zijn verder de artikelen 3, c en d, 8 A en 100 C binnen het eigenlijke EEG-Verdrag.

Maatregelen inzake de afschaffing van hinderpalen voor het vrij verkeer van personen, inzake binnenkomst van personen in de interne markt overeenkomstig artikel 100 C (visumbeleid) en inzake de vrijheid van reizen en verblijf voor de burgers van de Unie kunnen nu ontegensprekelijk op het communautair vlak worden genomen.

De procedure voor het visumbeleid wordt bepaald in artikel 100 C met als eindperspectief 1 januari 1996 wanneer de besluiten met gekwalificeerde meerderheid zullen worden genomen. Op zich kan dit bestempeld worden als een belangrijke stap voorwaarts in de richting van een communautair beleid inzake de overschrijding van de gemeenschappelijke buitengrenzen.

Het grootste deel van de bepalingen terzake zijn echter terug te vinden in *Titel VI* van het ontwerp-Verdrag betreffende de Europese Unie die betrekking heeft op de samenwerking op het gebied van justitie en binnenlandse zaken. Deze beleidstakken behoren tot het werkgebied van de Unie en vormen de zogenaamde « derde pijler ». Ofschoon artikel C van het Verdrag van Maastricht bepaalt dat de Unie over één institutioneel kader beschikt, leert een zelfs

à montrer que les diverses institutions ne disposent pas, au sein des trois piliers de Maastricht, de compétences identiques.

La caractère intergouvernemental de la coopération dans le domaine de la Justice et de l'Intérieur est en grande partie maintenu.

4. Confrontation du Traité aux points de vue du Parlement belge (résolution du 27 juin 1991) et du Parlement européen

Dans sa résolution du 27 juin 1991, la Chambre des représentants de Belgique avait cependant souligné l'importance d'une réglementation européenne sur la libre circulation des personnes, incluant une politique européenne de l'immigration et centrée sur le respect des droits du citoyen (point 19).

Ce point de la résolution visait évidemment une réglementation communautaire. La Chambre n'acceptait une collaboration sur base intergouvernementale qu'à titre temporaire dans certains domaines et insistait sur la nécessité de communautariser au plus vite le processus de décision de l'Union (point 1). L'article K 9 constitue à cet égard une solution partielle (voir ci-dessous).

Le Parlement européen avait quant à lui prié la Conférence intergouvernementale d'insérer dans le Traité des dispositions relatives à l'action des Etats membres dans le domaine de la justice et des affaires intérieures et de préciser ensuite clairement les compétences de la Commission européenne en la matière. Ces demandes ont été formulées dans le rapport Martin, et plus encore dans le rapport Malangré, plus récent. L'absence de dispositions explicites à ce propos dans le Traité CEE a en effet abouti à ce que le Parlement ne puisse exercer qu'un minimum de contrôle et d'influence sur la politique menée en ces matières.

Les résultats du sommet de Maastricht apportent donc à cet égard une amélioration plutôt limitée.

Outre les rares compétences communautaires, la plupart des dispositions en la matière ont en effet, ainsi qu'on l'a dit, été reprises au Titre VI précité.

L'énumération se retrouve à l'article K1 :

- 1) la politique d'asile;
- 2) les règles régissant le franchissement des frontières extérieures des Etats membres par des personnes et l'exercice du contrôle de ce franchissement;
- 3) la politique d'immigration et la politique à l'égard des ressortissants des pays tiers :
 - a) les conditions d'entrée et circulation des ressortissants des pays tiers sur le territoire des Etats membres;
 - b) les conditions de séjour des ressortissants des pays tiers sur le territoire des Etats membres, y compris le regroupement familial et l'accès à l'emploi;

oppervlakkige analyse al dat de diverse instellingen binnen de drie pijlers van Maastricht niet dezelfde bevoegdheden hebben.

Het intergouvernementele karakter van de samenwerking op het gebied van justitie en binnenlandse zaken blijft in grote mate gehandhaafd.

4. Toetsing van het Verdrag aan de standpunten van het Belgisch Parlement (resolutie 27 juni 1991) en van het Europees Parlement

In haar resolutie van 27 juni 1991 benadrukte de Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers nochtans het belang van een Europese regeling betreffende het vrij verkeer van personen, met inbegrip van een Europees migrantenbeleid, waarbij het respect voor de rechten van de burger centraal staat (punt 19).

Hiermee werd uiteraard een communautaire regeling beoogd. De Kamer aanvaardde dat slechts hooguit tijdelijk op bepaalde domeinen op intergouvernementele basis wordt samengewerkt en drong aan op een zo snel mogelijke volledige communautarisering van de besluitvorming van de Unie (punt 1). Artikel K 9 biedt hier een gedeeltelijke uitweg (zie verder).

Het Europese Parlement van zijn kant had de Intergouvernementele Conferentie verzocht in het Verdrag bepalingen inzake het optreden van de Lidstaten op het gebied van justitie en binnenlandse zaken op te nemen en voorts de bevoegdheden van de Europese Commissie terzake duidelijk te omschrijven. Een en ander is met name in het verslag-Martin, en meer nog in het recentere verslag-Malangré geschied. Het ontbreken van uitdrukkelijke bepalingen dienaangaande in het EEG-Verdrag heeft er immers toe geleid dat het Parlement slechts een minimum aan controle en invloed op het op deze terreinen gevoerde beleid kon uitoefenen.

De resultaten van de Top van Maastricht brengen in dit opzicht echter een eerder beperkte verbetering met zich mee.

Naast de schaarse communautaire bevoegdheden worden de meeste bepalingen terzake, zoals reeds vermeld, immers opgenomen onder de bewuste Titel VI.

De opsomming is terug te vinden in artikel K1 :

- 1) asielbeleid;
- 2) voorschriften met betrekking tot de overschrijding van de buitengrenzen van de Lidstaten door personen en de uitoefening van de controle daarop;
- 3) immigratiebeleid en beleid ten aanzien van onderdanen van derde landen :
 - a) de voorwaarden voor onderdanen van derde landen inzake de toegang tot en het verkeer op het grondgebied van de Lidstaten;
 - b) de voorwaarden inzake het verblijf van onderdanen van derde landen op het grondgebied van de Lidstaten, met inbegrip van gezinshereniging en toegang tot de arbeidsmarkt;

c) la lutte contre l'immigration, le séjour et le travail irréguliers de ressortissants des pays tiers sur le territoire des Etats membres;

4) la lutte contre la toxicomanie dans la mesure où ce domaine n'est pas couvert par les points 7), 8) et 9);

5) la lutte contre la fraude de dimension internationale dans la mesure où ce domaine n'est pas couvert par les points 7), 8) et 9);

6) la coopération judiciaire en matière civile;

7) la coopération judiciaire en matière pénale;

8) la coopération douanière;

9) la coopération policière en vue de la prévention et de la lutte contre le terrorisme, le trafic illicite de drogue et d'autres formes graves de criminalité internationale, y compris, si nécessaire, certains aspects de coopération douanière, en liaison avec l'organisation à l'échelle de l'Union d'un système d'échanges d'informations au sein d'un Office européen de police (Europol).

Dans tous ces domaines, la Communauté européenne met ses organes, ses structures voire son budget à la disposition de l'Union sans qu'aucune compétence lui soit conférée (artt. K3-K8).

5. Contrôle démocratique et information

Le contrôle et l'influence du Parlement européen sont très limités. Le Parlement européen doit être informé et consulté. Il peut poser des questions et les points de vue qu'il adopte à l'occasion des débats annuels sur les rapports doivent être pris en considération (art. K6).

Néanmoins, les procédures nouvelles ou en vigueur relatives à la codécision, l'avis conforme ou la collaboration ne lui confère aucun rôle.

Dans les explications qu'elle a fournies à propos de Maastricht devant la Commission compétente du Parlement européen, à savoir celle des libertés publiques et des affaires intérieures, la Commission a déjà laissé entendre que le droit du Parlement européen à l'information ne serait pas absolu. Lorsqu'elle assiste aux réunions en qualité d'observateur (par exemple lorsqu'elle assiste aux réunions du groupe Trévi), la Commission professe que son obligation d'informer le Parlement européen des travaux menés (article K6, premier alinéa) n'est pas aussi absolue que dans les cas où elle remplit son rôle d'institution communautaire et siège en qualité de membre à part entière.

6. Le caractère intergouvernemental de la circulation des personnes

En ce qui concerne les points 1 à 6 de l'article K1, la Commission dispose d'un droit d'initiative qu'elle partage avec les Etats membres, un droit qu'elle ne possède par contre pas en ce qui concerne les points

c) de la lutte contre l'immigration, le séjour et le travail irréguliers de ressortissants des pays tiers sur le territoire des Etats membres;

4) de la lutte contre la toxicomanie dans la mesure où ce domaine n'est pas couvert par les points 7) tot en met 9) valt;

5) bestrijding van fraude van internationale omvang, voor zover dit gebied niet onder de punten 7) tot en met 9) valt;

6) justitiële samenwerking in burgerlijke zaken;

7) justitiële samenwerking in strafzaken;

8) douanesamenwerking;

9) politieke samenwerking met het oog op het voorkomen en bestrijden van terrorisme, de illegale drugshandel en andere ernstige vormen van internationale criminaliteit, zo nodig, met inbegrip van bepaalde aspecten van douanesamenwerking, in samenhang met de organisatie op Unie-niveau van een systeem voor de uitwisseling van informatie binnen een Europese Politiedienst (Europol).

Op al die gebieden stelt de Europese Gemeenschap haar organen, haar structuren en zelfs haar begroting ter beschikking van de Unie, maar zonder dat enige bevoegdheid aan de Gemeenschap wordt overgedragen (artt. K3-K8).

5. Democratische controle en informatie

De controle en de invloed van het Europees Parlement zijn uitermate beperkt. Het Europees Parlement moet worden ingelicht en geraadpleegd. Het kan vragen stellen en zijn standpunten naar aanleiding van de jaarlijkse debatten over de verslagen dienen in overweging te worden genomen (art. K6).

Niettemin is in de nieuwe of vigerende procedures op het stuk van medebeslissing, eenvormig advies of samenwerking nergens enige rol voor dat Parlement weggelegd.

In de toelichting die zij voor de bevoegde commissie van het Europees Parlement, namelijk die van de openbare vrijheden en de binnenlandse zaken, over Maastricht heeft verstrekt, gaf de Commissie reeds te verstaan dat het recht van het Europees Parlement op voorlichting niet absoluut zou zijn. Met name wanneer de Commissie de vergaderingen als waarnemster bijwoont (bij voorbeeld de vergaderingen van de Trévi-groep), huldigt zij het standpunt dat haar verplichting om het Europees Parlement van de werkzaamheden op de hoogte te brengen (artikel K6, eerste lid) niet zo ver gaat als in de gevallen waarin zij haar rol van gemeenschapsinstelling vervult en zij als volwaardig lid zitting heeft.

6. Het intergouvernementeel karakter van het personenverkeer

In verband met de punten 1 tot 6 van artikel K1, bezit de Commissie een initiatiefrecht dat zij met de Lidstaten deelt, maar wat de punten 7 tot 9 van hetzelfde artikel betreft (gerechtelijke samenwer-

7 à 9 du même article (coopération judiciaire en matière pénale, coopération douanière et coopération entre les services de police).

Il est exact que l'article K9 (Titre VI) du Traité sur l'Union européenne offre la perspective d'une communautarisation des projets relevant des domaines visés à l'article K1, points 1 à 6, et ce, en rendant applicable à ces domaines l'article 100 C du Traité modifié.

On paraît toutefois reprendre d'une main ce que l'on a donné de l'autre : dans la déclaration de la Conférence intergouvernementale sur le droit d'asile, la politique en matière d'asile est simplement ramenée à une question devant être traitée en priorité et à laquelle l'article 100 C pourrait être déclaré applicable.

Fin 1993, la Commission devrait avoir mis la dernière main à la possibilité d'appliquer l'article 100 C à la politique en matière d'asile.

L'article 100 dans sa forme actuelle, associé aux articles 3 C et 7, paragraphe 2, offre déjà une base juridique pour une politique commune concernant, par exemple, l'entrée, la circulation et le séjour des ressortissants des pays tiers sur le territoire de la Communauté.

En 1985, la Commission a également souscrit à ce point de vue. Son Livre Blanc sur l'achèvement du marché unique prévoyait le dépôt d'une projet de directive sur le droit d'asile (pour 1989), sur les stupéfiants (pour 1987), sur la suppression des contrôles aux frontières intérieures, sur la coordination des dispositions concernant le droit de séjour, d'entrée et d'accès dans et au territoire de la Communauté et l'accès au marché du travail des ressortissants des pays tiers (1988) et sur la politique d'extradition.

Aucune de ces propositions n'a jamais été mise sur le tapis. La Commission n'était finalement pas opposée à une approche intergouvernementale du droit d'asile et d'autres matières liées directement ou indirectement à l'achèvement du marché unique, qui sont énoncées à l'article K1 du Traité de l'Union.

En outre, il est dommage que la capitulation précoce de la Commission ait sans doute incité les Etats membres à refuser *a priori* tout transfert de compétences à la Communauté dans ces domaines au cours des travaux préparatoires de la conférence de Maastricht. Cette situation transparaît au titre VI du projet de Traité. En vertu des nouvelles dispositions, la Commission ne dispose pas d'un droit exclusif pour proposer des mesures législatives en ce qui concerne les matières visées à l'article K1, à l'exception de la politique en matière de visas.

Cela ne signifie toutefois pas que le Parlement européen ne puisse pas rappeler la Commission à ses obligations en ce qui concerne l'exécution des Traités CE.

king in strafzaken, samenwerking op douanegebied en samenwerking tussen de politiediensten), heeft zij dat recht niet.

Het is juist dat in artikel K9 (Titel VI) van het Verdrag betreffende de Europese Unie een perspectief wordt geboden op de communautarisering van de projecten die worden opgezet rond de bij artikel K1, punten 1 tot 6 bedoelde gebieden, met name door artikel 100 C van het herziene Verdrag op die gebieden toe te passen.

Wat men met de ene hand geeft, schijnt men echter met de andere hand terug te nemen : in de verklaring van de Intergouvernementele Conferentie over het asielrecht wordt het asielbeleid gewoon afgedaan als een kwestie die bij voorrang aan de orde moet komen en waarop artikel 100 C toepasselijk zou kunnen worden verklaard.

Eind 1993 zou de Commissie de laatste hand moeten hebben gelegd aan een studie in verband met de mogelijkheid om artikel 100 C op het asielbeleid toe te passen.

Het huidige artikel 100 van het Verdrag, gekoppeld aan de artikelen 3 C en 7, paragraaf 2, biedt reeds een juridische grondslag voor een communautair beleid met betrekking tot bij voorbeeld, de toegang, het verkeer en de verblijfplaats van de onderdanen van derde landen op het grondgebied van de Gemeenschap.

In 1985 heeft ook de Commissie die zienswijze onderschreven. Haar Witboek over de voltooiing van de eenheidsmarkt voorzag in de indiening van een ontwerp-richtlijn over het asielrecht (tegen 1989), over de verdoovende middelen (tegen 1987), over de afschaffing van de controles aan de binnengrenzen, over de coördinatie van de bepalingen betreffende het recht op verblijf, binnenkomst en toegang tot het grondgebied van de Gemeenschap en toegang tot de arbeidsmarkt van de onderdanen van derde landen (1988) en over het uitleveringsbeleid.

Geen van die voorstellen werd ooit ter tafel gebracht. De Commissie was uiteindelijk niet gekant tegen een intergouvernementele benadering van het asielrecht en van andere gebieden die direct of indirect verband houden met de voltooiing van de eenheidsmarkt en die thans vermeld staan in artikel K1 van het Unieverdrag.

Voorts is het jammer dat het voortijdig zwichten van de Commissie er de Lidstaten wellicht toe aangemoedigd heeft tijdens de voorbereiding van Maastricht bij voorbaat elke overdracht van bevoegdheden naar de Gemeenschap op die gebieden te weigeren. Een en ander komt tot uiting in titel VI van het ontwerp-Verdrag. Krachtens de nieuwe bepalingen beschikt de Commissie niet over een exclusief recht om op de bij artikel K1 bedoelde gebieden, het visumbeleid uitgezonderd, wetgevende maatregelen voor te stellen.

Dat betekent evenwel niet dat het Europees Parlement de Commissie niet op haar verantwoordelijkheden in verband met de uitvoering van de EG-Verdragen kan wijzen.

7. Conclusion

Rien n'empêche jusqu'à présent la Commission de faire des propositions en matière de politique d'asile, d'accès au territoire et de politique d'immigration, conformément aux articles 3 C, 7, paragraphe 2, et 100, du Traité. La Commission ne peut se retrancher derrière le projet de Traité puisqu'il n'est pas encore entré en vigueur.

Cette proposition de principe s'insère dans une approche pragmatique qui tend à permettre une utilisation optimale, après l'entrée en vigueur du Traité, de la marge de manœuvre limitée laissée par les traités dans les matières énumérées à l'article K1 (y compris la marge de manœuvre laissée au Parlement européen pour exercer un contrôle et une influence).

Dans la pratique, il faut recourir autant que possible aux nouvelles procédures qui confèrent le pouvoir de prendre des décisions dans les matières évoquées ci-dessus au Conseil, lequel jouera apparemment, à cet égard, le rôle d'instance pour la collaboration intergouvernementale, fût-ce dans le cadre des structures existantes de la Communauté. C'est également ce qui ressort du rôle du COREPER, qui, en vertu de l'article K8, se voit confier une mission en tant qu'organe de contrôle. Le Comité de coordination visé à l'article K4 est ainsi placé sous le contrôle du COREPER. Cela implique en fait que les textes déterminent mieux qu'auparavant quel est l'interlocuteur du Parlement pour tous les problèmes qui concernent la collaboration intergouvernementale (politique d'asile et d'immigration, lutte contre le trafic de drogues et les autres formes de criminalité organisée, collaboration entre les services de police, etc.)

Il ne faut toutefois pas oublier que la *légitimité démocratique* et la source d'une telle légitimité — à savoir la possibilité d'exercer un contrôle parlementaire — sont largement inexistantes. Le Traité de l'Union confère le pouvoir de prendre les décisions finales dans les matières visées par l'article K1 à des instances qui, dans la pratique, échappent au contrôle des parlements nationaux et du Parlement européen et, surtout, à leurs sanctions. Ce problème est encore aggravé par un phénomène typique de toutes les formes de collaboration intergouvernementale : l'affermissement sans cesse croissant de la position de force que des groupes de fonctionnaires occupent au sein de nombreuses instances. Le risque n'est certainement pas illusoire que l'Europe intergouvernementale devienne un régime gouverné par de hauts fonctionnaires dotés de compétences ministérielles sur lesquels il devient difficile d'exercer un contrôle efficace. L'électeur, ainsi que ceux qui le représentent aux niveaux national et européen, sont mis sur la touche et perdent toute possibilité d'influer sur les options politiques en ce qui concerne, par

7. Besluit

Niets belet tot nu toe de Commissie om vooralsnog, overeenkomstig de artikelen 3 C, 7, paragraaf 2, en 100, van het Verdrag, voorstellen in verband met het asielbeleid, de toegang tot het grondgebied en het immigratiebeleid in te dienen. De Commissie kan zich niet achter het ontwerp-Verdrag verschuilen, aangezien dat nog niet in werking is getreden.

Dit principe-voorstel past in een pragmatische aanpak die ernaar streeft de weinige speelruimte die de verdragen in de in artikel K1 opgesomde aangelegenheden nog laten (met inbegrip van de ruimte die overblijft voor toezicht en beïnvloeding door het Europese Parlement) na de inwerkingtreding van het Verdrag optimaal te benutten.

In de praktijk moet zoveel mogelijk gebruik worden gemaakt van de nieuwe procedures die de beslissingsbevoegdheid inzake voornoemde aangelegenheden bij de Raad leggen, die daarbij blijkbaar als de instantie voor intergouvernementale samenwerking zal optreden, zij het dan binnen de bestaande structuren van de Gemeenschap. Dat blijkt ook uit de rol van het COREPER, dat krachtens artikel K8 een taak als controleorgaan toebedeeld krijgt. Zo ressorteert bijvoorbeeld het in artikel K4 bedoelde Coördinatiecomité onder het toezicht van het COREPER. Eigenlijk komt het erop neer dat nu duidelijker dan vroeger is bepaald wie de gesprekspartner van het Parlement wordt voor alle vraagstukken rond intergouvernementale samenwerking (asiel- en immigratiebeleid, bestrijding van de drugshandel en andere vormen van georganiseerde misdaad, samenwerking tussen politiediensten, enz.)

Wel mag niet uit het oog worden verloren dat de *democratische legitimiteit*, alsmede de bron van dergelijke legitimiteit — namelijk de mogelijkheid tot parlementaire controle — grotendeels ontbreekt. Het Unieverdrag legt de uiteindelijke beslissingsbevoegdheid in verband met de aangelegenheden van artikel K1 bij instanties die in de praktijk aan het toezicht van zowel de nationale als de Europese parlementen en vooral aan hun strafmaatregelen ontsnappen. Dit probleem wordt nog aangescherpt door een fenomeen dat kenmerkend is voor alle vormen van intergouvernementale samenwerking : de steeds sterker wordende machtspositie van in tal van instanties samengebrachte groepen ambtenaren. Het risico is zeker niet onbestaande dat het intergouvernementale Europa afglijdt naar een regime van topambtenaren met ministeriële bevoegdheden dat nog onmogelijk doeltreffend te controleren is. De kiezer en de nationale en Europese afgevaardigden die hij heeft, worden buiten spel gezet en verliezen elke invloed op beleidsopties over bijvoorbeeld de bestrijding van de drugshandel en andere vormen van ge-

exemple, la lutte contre le trafic des stupéfiants et d'autres formes de criminalité organisée, phénomènes qui menacent pourtant les fondements de notre société.

Les Rapporteurs,

A. ANDRE
M. VAN PEEL

Le Président,

Ch.-F. NOTHOMB

organiseerde misdaad, die nochtans de fundamenteen van de samenleving raken.

De Rapporteurs,

A. ANDRE
M. VAN PEEL

De Voorzitter,

Ch.-F. NOTHOMB

**EVALUATION DU TRAITE SUR
L'UNION EUROPEENNE**

PROPOSITION DE RESOLUTION

**TEXTE ADOPTE PAR LE COMITE
D'AVIS CHARGE DE QUESTIONS
EUROPEENNES**

(15 mai 1992)

**EVALUATIE VAN HET VERDRAG
BETREFFENDE DE EUROPESE UNIE**

VOORSTEL VAN RESOLUTIE

**TEKST AANGENOMEN DOOR HET
ADVIESCOMITE VOOR EUROPESE
AANGELEGENHEDEN**

(15 mei 1992)

Vu le mémorandum du Gouvernement belge du 20 mars 1990, qui insiste notamment sur la nécessité de généraliser le mode de décision à la majorité qualifiée dans toutes les compétences prévues dans le Traité;

Vu les résolutions du Parlement européen dans le cadre des Conférences intergouvernementales sur l'Union économique et monétaire (UEM) et sur l'Union politique européenne (UPE) et plus particulièrement celles du 10 octobre 1990 (UEM), du 11 juillet 1990 et du 22 novembre 1990 (Union européenne);

Vu le mémorandum du Parlement belge, préparatoire de la Conférence des Parlements de la Communauté européenne à Rome, approuvé le 22 novembre 1990;

Vu la Déclaration finale de la Conférence des Parlements de la Communauté européenne de Rome du 30 novembre 1990;

Vu sa résolution relative aux Conférences intergouvernementales sur l'Union politique européenne et sur l'Union économique et monétaire, adoptée le 27 juin 1991;

Vu les déclarations faites par le Gouvernement devant le Comité d'avis chargé de questions européennes pendant la durée des Conférences intergouvernementales sur l'Union européenne;

Vu le Traité sur l'Union européenne conclu à Maastricht le 7 février 1992;

Vu la référence au Traité sur l'Union européenne, dans l'Accord de Gouvernement de mars 1992, auquel le Parlement belge a donné sa confiance;

Vu la résolution du Parlement européen du 7 avril 1992 sur les résultats des Conférences intergouvernementales;

Vu le rapport du Comité d'avis chargé des questions européennes de la Chambre des Représentants du 18 mai 1992 (Doc. Chambre n° 460/1-91/92);

Gelet op het memorandum van de Belgische Regering van 20 maart 1990, waarin meer bepaald wordt aangedrongen op een algemene toepassing van de beslissingsprocedure met gekwalificeerde meerderheid voor alle in het Verdrag omschreven bevoegdheidsmateries;

Gelet op de resoluties van het Europees Parlement in het kader van de Intergouvernementele Conferenties over de Economische en Monetaire Unie (EMU) en over de Europese Politieke Unie (EPU), en meer in het bijzonder deze van 10 oktober 1990 (EMU), van 11 juli 1990 en van 22 november 1990 (Europese Unie);

Gelet op het op 22 november 1990 goedgekeurde memorandum van het Belgische Parlement ter voorbereiding van de Conferentie van Parlementen van de Europese Gemeenschap te Rome;

Gelet op de op 30 november 1990 goedgekeurde Slotverklaring van de Conferentie van Parlementen van de Europese Gemeenschap te Rome;

Gelet op haar resolutie betreffende de Intergouvernementele Conferenties inzake de Europese politieke unie en de Economische en Monetaire Unie aangenomen op 27 juni 1991;

Gelet op de verklaringen die de Regering aan het Adviescomité voor Europese Aangelegenheden heeft afgelegd gedurende de periode van de Intergouvernementele Conferenties over de Europese Unie;

Gelet op het Verdrag betreffende de Europese Unie, zoals gesloten te Maastricht op 7 februari 1992;

Gelet op de verwijzing naar het Verdrag betreffende de Europese Unie, in het Regeerakkoord van maart 1992, waaraan het Belgische Parlement zijn vertrouwen heeft gegeven;

Gelet op de resolutie van het Europees Parlement van 7 april 1992 over de resultaten van de Intergouvernementele Conferenties;

Gelet op het rapport van het Adviescomité voor de Europese Aangelegenheden van de Kamer van Volksvertegenwoordigers van 18 mei 1992 (Gedr. St. Kamer n° 460/1-91/92);

La Chambre des Représentants,

apprécie les efforts fournis par le Gouvernement belge durant les Conférences intergouvernementales sur l'Union politique européenne et l'Union économique et monétaire, ainsi que lors du Conseil européen de Maastricht afin de défendre les vues du Parlement belge et du Parlement européen;

I. — EN CE QUI CONCERNE L'UNION ECONOMIQUE ET MONETAIRE (UEM)

1. se réjouit de la décision du Conseil Européen de Maastricht d'introduire une monnaie unique au plus tard en 1999 et au plus tôt en 1997, ce qui implique la mise en œuvre d'une politique monétaire et la création d'un système bancaire européen central indépendant;
2. se demande si les pouvoirs et les instruments dont dispose la Communauté après le Conseil européen de Maastricht seront suffisants pour obtenir la convergence des économies des Etats membres qui doit conduire à l'Union monétaire;
3. craint qu'étant donné l'interdépendance des politiques monétaire et budgétaire, une politique monétaire visant exclusivement à garantir la stabilité des prix, sans tenir compte des effets sur la politique de l'emploi, la politique budgétaire et la politique du change, ne comporte un danger d'instabilité pour l'UEM même;
4. souligne le fait qu'en raison de l'approfondissement insuffisant de l'Union politique, l'hypothèque qui pèse sur la prise de décision communautaire sur les plans social et fiscal n'a pas été levée ou ne l'a pas été suffisamment. Cette carence qui risque de mener à une compétition à la baisse en matières sociale et fiscale peut en outre compromettre l'UEM même du fait de la divergence possible des politiques sociales et fiscales;
5. se réjouit de l'insertion dans le Traité d'un nouveau titre relatif à la politique industrielle, mais déplore que la règle de l'unanimité soit maintenue pour la prise de décision dans ce domaine;
6. constate que, pour l'évaluation des critères de convergence en vue de l'entrée en vigueur de la dernière phase de l'UEM, les textes du Traité laissent une marge d'appréciation politique, ce qui devrait permettre d'aborder la dernière phase avec un maximum d'Etats membres;
7. insiste pour que la Belgique réclame avec force qu'à l'avenir, les décisions en matière fiscale se prennent à une majorité des deux-tiers; ceci afin d'éviter une compétition à la défiscalisation, qui n'est pas de nature à faciliter l'effort de convergence sur le plan des finances publiques;
8. constate que le protocole auquel la Belgique a souscrit concernant la procédure applicable en cas de

De Kamer van Volksvertegenwoordigers,

waardeert de inspanningen van de Belgische regering tijdens de Intergouvernementele Conferenties over de Europese Politieke Unie en de Economische en Monetaire Unie, alsmede tijdens de Europese Raad van Maastricht, om de standpunten van het Belgisch en het Europees Parlement te verdedigen;

I. — IN VERBAND MET DE ECONOMISCHE EN MONETAIRE UNIE (EMU)

1. verheugt zich over de beslissing van de Europese Raad te Maastricht om uiterlijk in 1999 en ten vroegste in 1997 een eenheidsmunt in te stellen, wat het voeren van een monetair beleid en de oprichting van een onafhankelijk centraal Europees bankstelsel impliceert;
2. vraagt zich af of de bevoegdheden en de instrumenten waarover de Gemeenschap na de Europese Raad van Maastricht beschikt, voldoende zijn om te komen tot de convergentie van de economieën van de Lidstaten die nodig is voor de totstandkoming van de Monetaire Unie;
3. wijst op het risico dat, gelet op de onderlinge afhankelijkheid van het monetair en het begrotingsbeleid, het voeren van een monetair beleid dat uitsluitend gericht is op het waarborgen van de prijsstabiliteit, zonder rekening te houden met de gevolgen voor het tewerkstellings-, begrotings- en wisselkoersbeleid, een gevaar van instabiliteit voor de EMU inhoudt;
4. wijst op het feit dat door de onvoldoende verdieping van de Politieke Unie, de hypotheek op de communautaire besluitvorming op sociaal en fiscaal vlak niet of slechts in onvoldoende mate werd gelicht. Dit tekort, dat dreigt te leiden tot een neerwaartse concurrentie inzake het sociale en de fiskaliteit, kan door mogelijke divergentie in het sociaal en fiscaal beleid, de EMU zelf in het gedrang brengen;
5. verheugt zich over de opname in het Verdrag van een nieuwe titel met betrekking tot het industrieel beleid doch betreurt dat de besluitvorming op dit vlak nog altijd met eenstemmigheid moet gebeuren;
6. stelt vast dat de verdragteksten voor de evaluatie van de convergentiecriteria met het oog op de inwerkingtreding van de laatste fase van de EMU, ruimte laten voor een politieke beoordelingsmarge, wat de kans biedt om de laatste fase in te gaan met een maximaal aantal Lidstaten;
7. dringt er op aan dat België met klem eist dat de beslissingen inzake fiskaliteit in de toekomst met een tweederde meerderheid worden genomen, zulks om te vermijden dat er een wedijver inzake belastingvermindering zou ontstaan die niet bijdraagt om de convergentie-inspanning op het vlak van de overheidsfinanciën te vergemakkelijken;
8. stelt vast dat het door België onderschreven Protocol betreffende de procedure bij buitensporige

déficit excessif, l'oblige à conclure avec les régions des accords sur leurs obligations budgétaires résultant du Traité;

9. déplore que la diminution des pouvoirs de contrôle que subissent les parlements nationaux en matière monétaire, ne soit pas compensée par une augmentation correspondante des pouvoirs du Parlement européen, et plus particulièrement sur les plans suivants :

a) les orientations de la politique économique des Etats membres, qui sont traditionnellement l'objet d'un contrôle démocratique lors de l'adoption du budget;

b) les mesures de sauvegarde à l'égard des pays tiers;

c) l'assistance financière réciproque entre les Etats membres;

d) le droit de demander à la Commission de formuler une recommandation relative aux domaines visés à l'article 109d;

10. insiste pour que la décision de passer à la 3^e phase soit prise en codécision avec le Parlement européen.

11. appuie la proposition du Parlement européen de conclure avec le Conseil et la Commission un accord interinstitutionnel qui permettrait une concertation entre ces institutions et le Parlement, notamment dans les domaines cités au paragraphe 9 et dans les domaines ci-après :

a) les sanctions imposées par le Conseil à un Etat membre lorsque celui-ci ne se conforme pas à une décision de limiter un déficit excessif;

b) les accords internationaux relatifs au système monétaire et au système de change;

c) la nomination des membres du Comité monétaire et du Comité économique et financier;

d) les directives ou décisions du Conseil fixant les conditions et modalités de l'assistance réciproque à un Etat membre qui connaît des difficultés de balance des paiements;

e) le retrait d'une dérogation accordée à un Etat membre en ce qui concerne l'introduction de l'ECU en tant que monnaie unique;

12. insiste auprès du Gouvernement belge pour qu'en attendant la réalisation de l'accord interinstitutionnel susmentionné, il fournisse au Parlement belge toute information utile permettant de maintenir au maximum le contrôle démocratique exercé par le passé.

II. — EN CE QUI CONCERNE LES ASPECTS INSTITUTIONNELS

1. rappelant que l'Union européenne ne peut fonctionner de manière optimale que si elle dispose d'un système institutionnel suffisamment efficace et doté d'une structure démocratique;

tekorten, sluitende afspraken met de deelgebieden over hun budgettaire verdragsverplichtingen onontbeerlijk maakt;

9. betreurt dat de beperking van de controlebevoegdheid van de nationale parlementen inzake monetaire aangelegenheden niet gecompenseerd wordt door een overeenkomstige uitbreiding van de bevoegdheden van het Europees Parlement, inzonderheid op het stuk van :

a) de oriënteringen van het economisch beleid van de Lidstaten, die traditioneel het voorwerp zijn van een democratische controle van hun begrotingen;

b) vrijwaringsmaatregelen ten aanzien van derde landen;

c) onderlinge financiële bijstand van de Lidstaten;

d) het recht aan de Commissie te vragen een aanbeveling te doen met betrekking tot de in artikel 109d genoemde gebieden;

10. dringt erop aan dat de beslissing om tot de derde fase over te gaan wordt genomen in codecisie met het Europees Parlement.

11. steunt het voorstel van het Europees Parlement om samen met de Raad en de Commissie een interinstitutionele overeenkomst te sluiten waardoor overleg tussen die instellingen en het Parlement mogelijk wordt, meer bepaald op de in paragraaf 9 genoemde en op de volgende gebieden :

a) de strafmaatregelen die door de Raad aan een Lidstaat worden opgelegd wanneer deze geen rekening houdt met een beslissing om een overdreven deficit te beperken;

b) de internationale akkoorden met betrekking tot het monetaire en het wisselkoersstelsel;

c) de benoeming van de leden van het Monetair Comité en van het Economisch en Financieel Comité;

d) de richtlijnen of beslissingen van de Raad die de voorwaarden en nadere regels van de wederzijdse bijstand aan een Lidstaat met betalingsbalansmoeilijkheden bepalen;

e) het intrekken van een aan een Lidstaat toegekende afwijking met betrekking tot de invoering van de ECU als eenheidsmunt;

12. dringt er bij de Belgische regering op aan om, in afwachting van de totstandkoming van bovenvermelde interinstitutionele overeenkomst, het Belgisch Parlement alle nuttige informatie te bezorgen die het moet mogelijk maken dat de voorheen uitgeoefende democratische controle zo maximaal mogelijk kan gehandhaafd worden.

II. — IN VERBAND MET DE INSTITUTIONELE ASPECTEN

1. herinnerend aan het gegeven dat de Europese Unie slechts optimaal kan functioneren indien zij over een voldoende doeltreffend institutioneel systeem beschikt dat tevens op een democratische wijze is gestructureerd;

2. constatant que le Traité sur l'Union européenne tout en élargissant de manière significative le champ des politiques et actions communes n'a pas mis en place une structure institutionnelle unitaire, les différents secteurs du Traité étant gérés selon des procédures et par des institutions différentes;

3. constatant que sur le plan institutionnel, le Traité comporte une série d'éléments positifs qui constituent un progrès, à savoir :

a) l'extension de l'application du vote à la majorité qualifiée;

b) la nouvelle procédure en matière de nomination de la Commission européenne;

c) l'extension des pouvoirs législatif et de contrôle du Parlement européen. Ce dernier aspect apparaît clairement au niveau de l'exécution du budget et de la constitutionnalisation des commissions d'enquête et du droit de pétition;

d) la création d'une fonction de Médiateur en vue de combler le fossé qui existe entre le citoyen et les institutions européennes;

e) la possibilité, pour la Cour européenne de Justice, de sanctionner les Etats membres qui ne respectent pas ses arrêts;

f) l'institutionnalisation du principe de la subsidiarité.

4. déplore toutefois :

a) que le processus décisionnel se caractérise toujours par un « déficit démocratique » trop important;

b) que la règle de l'unanimité soit maintenue au sein du Conseil pour un grand nombre de décisions et de procédures législatives;

c) que la procédure législative fixée à l'article 189B (procédure de codécision) soit particulièrement complexe et manque singulièrement de transparence, et qu'elle comporte tellement d'étapes (huit) que son déroulement risque d'être entravé à de multiples reprises;

d) que cette complexité et cette lourdeur du processus décisionnel nuisent à l'efficacité de l'Union européenne;

e) que ce processus décisionnel soit en outre incompréhensible pour la plupart des citoyens, ce qui affecte leur estime et leur intérêt pour la politique;

f) que les modalités de nomination des membres de la Cour de Justice européenne et de la Cour des Comptes européenne ne permettent pas au Parlement européen de nommer lesdits membres et de renforcer leur indépendance.

g) que les trois Traités communautaires ne soient pas harmonisés en ce qui concerne les procédures de décision et que les mécanismes mis en place en matière de sécurité commune et de politique sociale

2. vaststellend dat het Verdrag betreffende de Europese Unie het toepassingsgebied van het Gemeenschapsbeleid en het gemeenschappelijk optreden weliswaar verruimt, maar niet voorziet in de instelling van een institutionele eenheidsstructuur, gelet op het feit dat de diverse onderdelen van het Verdrag volgens verschillende procedures en door verschillende instellingen worden verwezenlijkt;

3. vaststellend dat op het institutioneel vlak het Verdrag een aantal positieve elementen vertoont die een vooruitgang betekenen, men denke aan :

a) de uitbreiding van de stemming bij gekwalificeerde meerderheid;

b) de nieuwe procedure inzake de benoeming van de Europese Commissie;

c) de uitbreiding van de wetgevende en controleerende bevoegdheid van het Europees Parlement. Dit laatste aspect komt duidelijk tot uiting wat de uitvoering van de begroting betreft evenals in de constitutionalisering van de onderzoekscommissies en het petitierecht;

d) het instellen van een Ombudsman om de kloof tussen de burger en de Europese instellingen te overbruggen;

e) het verlenen van het sanctioneringsrecht aan het Europese Hof van Justitie t.a.v. Lidstaten die de arresten van het Hof niet eerbiedigen;

f) de institutionalisering van het subsidiariteitsbeginsel.

4. betreurt echter dat :

a) de besluitvormingsstructuur nog steeds gekenmerkt wordt door een te groot « democratisch tekort »;

b) de unanimiteitsregel binnen de Raad voor een groot aantal beslissingen en wetgevende procedures blijft gehandhaafd;

c) de wetgevende procedure zoals bepaald in artikel 189B (codecisie-procedure), bijzonder ingewikkeld en ondoorzichtig is en over zoveel stappen (acht) zal moeten verlopen, dat remmingen veelvuldig dreigen voor te komen;

d) deze ingewikkelde en moeizame structuur van het beleidsvormingsproces de doeltreffendheid van de Europese Unie aantast;

e) deze structuur bovendien onbegrijpelijk wordt voor de meeste burgers zodat hun waardering en hun belangstelling voor het politieke proces worden aangetast;

f) de benoemingsmodaliteiten van de leden van het Europese Hof van Justitie en de Europese Rekenkamer, het Europees Parlement niet in staat stellen bedoelde leden te benoemen en hun onafhankelijkheid te versterken;

g) de drie Verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschappen niet geharmoniseerd zijn wat de besluitvormingsprocedures betreft en dat de ingestelde structuren op het gebied van het gemeen-

soient trop complexes voire incohérents d'un point de vue juridique;

5. juge le pouvoir de co-décision attribué au Parlement européen insuffisant. D'une part, il s'apparente à un droit de veto, d'autre part, il ne s'applique qu'à un nombre très limité de domaines;

6. estime que le Traité en accroissant les pouvoirs non contrôlés du Conseil européen, en limitant l'application de la procédure de co-décision, en multipliant des mécanismes de décision ou d'intervention du Parlement européen et en complexifiant les structures institutionnelles, augmente le déficit démocratique plutôt que de le résorber;

III.A. — EN CE QUI CONCERNE L'EUROPE SOCIALE

1. déplore que la politique sociale reste subordonnée à la politique économique et monétaire, ainsi qu'il ressort des critères de convergence qui ont été fixés et auxquels les Etats membres doivent satisfaire lors du passage à la troisième phase de l'Union monétaire;

2. craint que ces critères n'entraînent un affaiblissement des acquis de la sécurité sociale;

3. déplore le maintien de la règle de l'unanimité pour la prise de décision au sein du Conseil de ministres européen en matière d'harmonisation fiscale et craint que ce manque d'harmonisation ait une incidence négative sur les revenus du travail;

4. se réjouit que onze Etats membres de la Communauté européenne se soient déclarés disposés à mettre en œuvre la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs et aient souhaité insérer à cet effet les dispositions nécessaires dans le Traité sur l'Union européenne;

5. déplore le manque de clarté juridique créé par l'élaboration d'une Europe sociale limitée à onze de ses Etats, et craint le risque de discrimination entre citoyens européens qu'engendre le recours à ce protocole social;

6. estime néanmoins que le Traité sur l'Union européenne représente un certain progrès dans la réalisation de l'Europe sociale, et notamment grâce :

— à la référence explicite à une politique sociale dans l'énumération des compétences de la Communauté (article 3);

— au renforcement de la cohésion économique et sociale par le biais de la création du fonds de cohésion et de l'extension des missions du Fonds Social Européen (FSE);

— à l'institution d'une politique commune en matière de formation professionnelle;

7. constate que les dispositions de l'Accord sur la politique sociale, signé par onze Etats membres,

schappelijk veiligheids- en sociaal beleid vanuit juridisch oogpunt te ingewikkeld en zelfs onsamenvattend zijn;

5. is van oordeel dat de medebeslissingsbevoegdheid toegekend aan het Europees Parlement, ontoereikend is, aangezien deze bevoegdheid eensdeels verwant is met het vetorecht en, anderdeels, slechts in een zeer beperkt aantal materies van toepassing is;

6. is van oordeel dat het Verdrag het democratische tekort eerder versterkt dan wel vermindert, doordat het de ongecontroleerde bevoegdheden van de Europese Raad verruimt, het toepassingsgebied van de medebeslissingsprocedure beperkt, het aantal mechanismen voor de besluitvorming en de interventie van het Europees Parlement verhoogt en de institutionele structuur complexer maakt;

III.A. — IN VERBAND MET HET SOCIALE EUROPA

1. betreurt dat het sociaal beleid ondergeschikt blijft aan het economisch en monetair beleid. Dit komt tot uiting bij de vastgestelde convergentie-criteria, waaraan de Lid-Staten moeten voldoen bij de overgang naar de derde fase van de Monetaire Unie;

2. vreest dat deze criteria de verworvenheden van de sociale zekerheid zullen afzwakken;

3. betreurt de handhaving van de eenparige besluitvorming in de Europese Ministerraad inzake de fiscale harmonisatie en vreest dat dit gebrek aan harmonisatie kan leiden tot een negatieve druk op de inkomsten uit arbeid;

4. verheugt zich in het feit dat 11 Lid-Staten van de Europese Gemeenschap zich bereid hebben verklaard het Gemeenschapshandvest van sociale grondrechten van werknemers uit te voeren, en hiervoor de nodige bepalingen in het Verdrag betreffende de Europese Unie wensen op te nemen;

5. betreurt het gebrek aan juridische duidelijkheid ingevolge de vernauwing van het sociale Europa tot elf van de Lid-Staten en vreest het gevaar van discriminatie tussen de Europese burgers, door het beroep op dat sociaal protocol;

6. is niettemin van oordeel dat met het Verdrag betreffende de Europese Unie enige vooruitgang wordt geboekt in de verwezenlijking van het sociaal Europa, met name dank zij :

— de expliciete verwijzing naar een sociaal beleid in de bevoegdheden van de Gemeenschap (artikel 3);

— de versterking van de economische en sociale samenhang door de oprichting van het zogenaamde cohesiefonds en de uitbreiding van de opdrachten van het Europees Sociaal Fonds (ESF);

— de instelling van een gemeenschappelijk beleid inzake de beroepsopleiding;

7. stelt vast dat de bepalingen van de Overeenkomst inzake sociaal beleid tussen 11 Lid-Staten, de

étendent la liste des domaines dans lesquels le Conseil des ministres peut décider à la majorité qualifiée en coopération avec le Parlement européen, mais que des matières importantes, telles que la protection sociale, la représentation et la défense collective des intérêts des travailleurs, les conditions de travail des ressortissants de pays tiers en séjour régulier sur le territoire de la Communauté, les contributions financières destinées à promouvoir l'emploi ou la protection des travailleurs en cas de rupture du contrat de travail, continuent malgré tout de requérir la décision unanime du Conseil des ministres;

8. souscrit au renforcement de la concertation sociale européenne et à la création d'un cadre juridique pour les Conventions Collectives de Travail (CCT) européennes, mais craint que l'application de ces dispositions pose des problèmes :

— elles ne sont applicables que dans 11 Etats membres;

— certaines questions se posent en ce qui concerne le droit d'initiative dont la Commission disposera lors des négociations entre les partenaires sociaux;

9. souligne que seul le Conseil a le pouvoir de rejeter ou d'approuver les accords passés entre les partenaires sociaux et que la position du Parlement européen par rapport aux autres institutions ne doit pas s'affaiblir; souligne en outre à cet égard que toute modification par le Conseil des accords entre partenaires sociaux doit être soumise à la procédure législative de la Communauté;

10. se réjouit de l'amélioration des dispositions relatives à la cohésion économique et sociale prévue dans le cadre du Traité sur l'Union européenne ainsi que de la signature du protocole sur cette cohésion;

11. se réjouit de l'extension des dispositions qui doivent permettre de mener une politique industrielle et une politique de l'emploi au niveau européen, mais déplore que l'exécution de ces dispositions soit souvent limitée par la règle de l'unanimité au sein du Conseil;

12. insiste sur la nécessité d'améliorer les dispositions relatives à la politique sociale et à la politique de l'emploi lors de l'évaluation du Traité sur l'Union prévue pour 1996 (article N), sans que ces négociations hypothèquent les résultats positifs du Conseil européen de Maastricht;

III.B. — EN CE QUI CONCERNE LA CITOYENNETÉ EUROPÉENNE ET LES NOUVELLES POLITIQUES

accueille favorablement :

1. les dispositions relatives à la citoyenneté européenne en particulier le droit de participer au vote

lijst van bevoegdheidsterreinen uitbreiden waarbij de Ministerraad met gekwalificeerde meerderheid, in samenwerking met het Europees Parlement beslissingen kan nemen, maar dat nochtans belangrijke gebieden, zoals de sociale bescherming, de vertegenwoordiging en de collectieve verdediging van de werknemersbelangen, de werkgelegenheidsvoorwaarden voor onderdanen van derde landen die op wettige wijze op het grondgebied van de Gemeenschap verblijven, de financiële bijdragen ter bevordering van de werkgelegenheid, de bescherming van de werknemers bij beëindiging van de arbeidsovereenkomst, aan eenparige beslissingen van de Ministerraad onderworpen blijven;

8. stemt in met de versterking van het Europees sociaal overleg en het voorzien in een juridisch kader voor Europese Collectieve Arbeidsovereenkomsten (CAO's), maar vreest dat de toepassing van deze bepalingen voor problemen zal zorgen :

— ze zijn slechts geldig in 11 Lid-Staten;

— er zijn vragen over het initiatiefrecht van de Commissie wanneer de onderhandelingen tussen de sociale partners zijn aangevat;

9. onderstreept dat alleen de Raad de bevoegdheid heeft om overeenkomsten tussen werkgevers en werknemers te verwerpen of goed te keuren, en wijst er met klem op dat de positie van het Europees Parlement ten opzichte van de andere instellingen niet mag worden verzwakt; beklemtoont derhalve dat iedere wijziging door de Raad in de overeenkomsten tussen werkgevers en werknemers aan de communautaire wetgevingsprocedure moet worden onderworpen;

10. verheugt zich zowel over de verbetering van de bepalingen betreffende de economische en sociale samenhang in het Verdrag betreffende de Europese Unie als over het Protocol over deze samenhang;

11. verheugt zich over de uitbreiding van de bepalingen die een Europees industrie- en werkgelegenheidsbeleid moeten mogelijk maken, maar betreurt dat de uitvoering van deze bepalingen vaak beperkt wordt door de vereiste eenparigheid in de Raad;

12. dringt erop aan dat bij de voor 1996 voorziene evaluatie van het Verdrag betreffende de Europese Unie, (artikel N) de bepalingen betreffende het sociale beleid en het werkgelegenheidsbeleid worden verbeterd, zonder dat deze onderhandelingen de positieve resultaten van de Europese Raad van Maastricht in gevaar brengen;

III.B. — IN VERBAND MET HET EUROPEES BURGERSCHAP EN DE NIEUWE BELEIDSMATERIES

verheugt zich over :

1. de bepalingen inzake het Europees burgerschap, en in het bijzonder over het kiesrecht bij de

lors des élections européennes et communales dans l'Etat membre de résidence; le droit de recevoir, sur le territoire d'un pays tiers, protection de la part des autorités diplomatiques d'un autre Etat membre; le droit de pétition ainsi que le droit de faire appel à un médiateur;

2. l'insertion dans le Traité de la référence à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui oblige les Etats membres à respecter ces droits fondamentaux;

3. l'élargissement des compétences communautaires par le biais de l'addition de nouveaux titres et articles au Traité CEE, entre autres : la protection des consommateurs, la santé publique, la culture, l'enseignement, l'industrie, la coopération au développement et les réseaux transeuropéens;

4. un engagement plus résolu de la Communauté à l'égard d'une croissance respectant l'environnement et d'un niveau d'emploi plus élevé;

5. la création d'un Comité des Régions à caractère consultatif.

regrette :

1. que le Traité ne développe pas suffisamment le concept de citoyenneté et de protection des droits et libertés fondamentales et en particulier n'institue pas une charte des droits et libertés fondamentales sur la base de la résolution du Parlement Européen du 12 avril 1989;

2. que les extensions de compétences ou le développement de politique d'actions concertées n'aillent pas de pair avec un renforcement substantiel du contrôle démocratique qui — dans le respect du principe de subsidiarité — devrait contribuer à consolider la légitimité de la Communauté;

3. que, même si la procédure d'avis conforme sera d'application pour les conventions ACP/CEE, le Fonds européen de développement soit maintenu hors du budget communautaire et donc reste de nature intergouvernementale;

4. qu'il ne soit pas stipulé que les membres du Comité des Régions doivent être des représentants démocratiquement élus;

IV. — EN CE QUI CONCERNE LA POLITIQUE ETRANGERE ET DE SECURITE COMMUNE

1. regrette que :

— la politique extérieure n'ait pas été regroupée en un titre unique dans un cadre communautaire;

— la politique étrangère et de sécurité commune soit essentiellement intergouvernementale;

— les dispositions relatives à une politique étrangère et de sécurité commune n'accordent aucun pou-

Europese en gemeenteraadsverkiezingen in de Lid-Staat van verblijf; het recht om op het grondgebied van een derde Staat bescherming van de diplomatieke autoriteiten van een andere Lid-Staat te genieten, het petitierecht, alsmede het recht een beroep op een ombudsman te doen;

2. de opneming in het Verdrag van een verwijzing naar het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, waardoor de Lid-Staten verplicht zijn die grondrechten in acht te nemen;

3. de uitbreiding van de bevoegdheden van de Gemeenschap door middel van de invoeging van nieuwe titels en artikelen in het EEG-Verdrag onder andere, de consumentenbescherming, volksgezondheid, cultuur, onderwijs, industrie, ontwikkelingssamenwerking en transeuropese netwerken;

4. het feit dat de Gemeenschap resolutere verbin-tissen aangaat met betrekking tot de milieuvriendelijke groei, en een hoger werkgelegenheidspeil;

5. de instelling van een Comité van de Regio's met raadgevende bevoegdheid.

betreurt dat :

1. in het Verdrag de begrippen burgerschap en bescherming van de fundamentele rechten en vrijheden onvoldoende zijn uitgewerkt, en in het bijzonder dat is nagelaten om op grond van de op 12 april 1989 door het Europees Parlement aangenomen resolutie, een handvest van de fundamentele rechten en vrijheden in te stellen;

2. de uitbreiding van de bevoegdheden of de uitwerking van gezamenlijke acties niet vergezeld is gegaan van de aanzienlijke versterking van de democratische controle, die — met inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel — dient bij te dragen tot de versteviging van de legitimiteit van de Gemeenschap;

3. zelfs indien de procedure van het eensluidende advies van toepassing zal zijn op de ACS/EEG-Convention, het Europees Ontwikkelingsfonds buiten de EG-begroting gehouden wordt, en dus een intergouvernementeel karakter blijft behouden;

4. niet is voorgeschreven dat de leden van het Comité van de Regio's democratisch verkozen moeten zijn;

IV. — IN VERBAND MET HET GEMEENSCHAPPELIJK BUITENLANDS EN VEILIGHEIDSBELEID

1. betreurt dat :

— het buitenlands beleid niet onder één titel in communautair verband is samengebracht;

— het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid in wezen intergouvernementeel is;

— in de bepalingen betreffende een gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid geen

voir à la Cour de Justice, marginalisent le rôle du Parlement européen et limitent celui de la Commission européenne, mettant en question l'affirmation générale contenue à l'article C du Traité selon laquelle l'Union dispose d'un cadre institutionnel unique;

— la Commission ne dispose pas d'une capacité de représentation de l'Union équivalente de celle de la Présidence du Conseil;

— le recours au vote à la majorité qualifiée se révèle extrêmement symbolique et sujet à remise en question permanente;

— l'article 223 du Traité de Rome n'ait pas été supprimé à cette occasion;

— par l'intermédiaire de l'article 228 A, les dispositions sur une politique étrangère et de sécurité commune introduisent dans la Communauté des procédures qui permettent au Conseil d'adopter des mesures de sanction sans l'accord du Parlement européen;

— d'une manière générale, le contrôle démocratique sur la politique étrangère et de sécurité commune s'avère insuffisant;

2. accueille favorablement les éléments positifs contenus dans le Traité, qui concernent notamment :

— l'engagement envers une politique étrangère et de sécurité commune incluant à terme une politique de défense commune;

— la systématisation de la coopération politique et son intégration dans le Traité;

— la détermination d'intérêts communs entraînant les Etats membres à mener des actions communes dans des domaines essentiels dont la liste pourra être étendue par le Conseil européen;

— le droit d'initiative non exclusif de la Commission;

— la possibilité d'emploi du vote à la majorité qualifiée dans certains cas;

— la fusion du secrétariat de la coopération politique dans le secrétariat général du Conseil;

— la coordination des positions des Etats membres de l'Union sur la scène internationale et en particulier au sein du Conseil de sécurité des Nations Unies;

— l'intégration de l'Union de l'Europe occidentale dans le développement de l'Union européenne;

— la possibilité inscrite dans le Traité d'une révision de l'ensemble des dispositions sur la politique étrangère et de sécurité commune lors de la Conférence intergouvernementale qui sera convoquée en 1996;

3. demande au Gouvernement conformément à l'accord de Gouvernement de mars 1992 :

— d'œuvrer en faveur d'une communautarisation de la politique étrangère et de sécurité commune dans le cadre de la Conférence intergouvernementale de 1996;

enkele bevoegdheid voor het Hof van Justitie is vervat, het Europese Parlement slechts een ondergeschikte rol krijgt en de rol van de Europese Commissie beperkt is, waarbij de in artikel C van het Verdrag vervatte algemene bepaling dat de Unie over één institutioneel kader beschikt, ter discussie wordt gesteld;

— de Commissie niet over dezelfde bevoegdheid tot vertegenwoordiging van de Unie beschikt als het Voorzitterschap van de Raad;

— de mogelijkheid om bij gekwalificeerde meerderheid te stemmen uiterst symbolisch is gebleken en te allen tijde op de helling kan worden gezet;

— niet van de gelegenheid gebruik is gemaakt om artikel 223 van het Verdrag van Rome op te heffen;

— de bepalingen betreffende een gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid bij wege van artikel 228 A, in de Gemeenschap procedures binnenbrengen die de Raad de mogelijkheid bieden zonder de instemming van het Europees Parlement sanctiemaatregelen te nemen;

— de democratische controle op het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid algemeen gezien onvoldoende blijkt te zijn;

2. verheugt zich over de gunstige aspecten van het Verdrag, met name :

— de verbintenis tot een gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid waaronder op termijn een gemeenschappelijk defensiebeleid zal zijn begrepen;

— de systematisering van de politieke samenwerking en de opnemings daarvan in het Verdrag;

— de vaststelling van gemeenschappelijke belangen die de Lid-Staten tot gemeenschappelijk optreden kunnen brengen inzake de essentiële gebieden, waarvan de lijst vatbaar is voor uitbreiding door de Europese Raad;

— de toekenning van het gedeelde initiatiefrecht aan de Commissie;

— de mogelijkheid om in bepaalde gevallen bij gekwalificeerde meerderheid te stemmen;

— de opnemings van het secretariaat van de politieke samenwerking in het secretariaat-generaal van de Raad;

— de coördinatie van de standpunten van de Lid-Staten van de Unie in internationale fora, en met name in de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties;

— de opnemings van de Westeuropese Unie in de ontwikkeling van de Europese Unie;

— de in het Verdrag vervatte mogelijkheid om tijdens de in 1996 te houden Intergouvernementele Conferentie, het geheel van de bepalingen betreffende het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid te herzien;

3. verzoekt de Regering overeenkomstig het Regeerakkoord van maart 1992 :

— te streven naar communautarisering van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid in het kader van de Intergouvernementele Conferentie van 1996;

— de promouvoir à cette occasion le renforcement du contrôle démocratique sur la politique étrangère et de sécurité commune;

— dans l'intervalle, de favoriser toutes les dispositions administratives et les décisions politiques ouvrant la voie à une telle communautarisation à terme, en particulier pour ce qui concerne le rôle de la Commission et du Parlement européen dans le processus décisionnel et l'articulation entre le Comité des Représentants permanents et le Comité politique;

— de promouvoir une définition extensive et un élargissement des domaines relevant des intérêts communs;

— de saisir toute occasion d'utilisation de la politique étrangère et de sécurité commune ou de recours à l'Union de l'Europe Occidentale dans un sens communautaire lorsque ces procédures peuvent être d'application, notamment les aspects économiques de la sécurité, les marchés d'armement et les contrôles d'exportations d'armes et de technologies stratégiques;

V. — EN CE QUI CONCERNE LA COOPERATION DANS LES DOMAINES DE LA JUSTICE ET DES AFFAIRES INTERIEURES

1. déplore le caractère essentiellement intergouvernemental du titre VI du Traité sur l'Union européenne (Dispositions sur la coopération dans les domaines de la Justice et des Affaires intérieures), même si l'article K 9 envisage la possibilité d'une communautarisation partielle;

2. constate avec satisfaction que les dispositions importantes relatives à la citoyenneté de l'Union et à la politique en matière de visa ont été communautarisées (article 100 C);

3. regrette que la Commission européenne n'ait pas proposé les mesures annoncées dans le Livre blanc relatif à l'achèvement du Marché intérieur (sur le droit d'asile, la drogue, la suppression des contrôles aux frontières intérieures, sur la coordination des dispositions relatives au droit de séjour, d'entrée et d'accès à l'emploi des ressortissants de pays tiers et sur la politique d'extradition). La Commission met ainsi en question la compétence communautaire en matière de réalisation de la libre circulation des personnes. Cette dernière devra à présent être réalisée en grande partie sur une base intergouvernementale;

4. soutient le Parlement européen lorsqu'il demande à la Commission de présenter encore les propositions en question;

5. insiste sur le fait que le Traité sur l'Union européenne, et notamment son Titre VI, ne peut soustraire à la Communauté européenne les compétences dont elle est déjà investie dans ce domaine, telles qu'elles découlent des articles 100 A et 235 du Traité CEE et telles qu'elles ont été approuvées dans le Livre blanc;

— bij die gelegenheid de democratische controle op het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid te bevorderen;

— in de tussentijd, alle administratieve maatregelen en politieke besluiten te steunen die de weg vrijmaken voor een dergelijke communautarisering op termijn, en met name wat betreft de rol van de Europese Commissie en het Europees Parlement in het besluitvormingsproces en de koppeling van het Comité van Permanente vertegenwoordigers aan het Politiek Comité;

— te ijveren voor een ruime omschrijving en uitbreiding van de gebieden die onder de toepassing van de gemeenschappelijke belangen vallen;

— gebruik te maken van elke gelegenheid waarbij het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid of de Westeuropese Unie in communautaire zin kunnen worden aangewend wanneer deze procedures van toepassing kunnen zijn, te weten de economische aspecten van de veiligheid, de wapenmarkten en de controle op de uitvoer van strategische wapens en technologieën;

V. — IN VERBAND MET DE SAMENWERKING OP HET GEBIED VAN JUSTITIE EN BINNENLANDSE ZAKEN

1. betreurt echter dat Titel VI van het Verdrag betreffende de Europese Unie (Beschikkingen inzake de samenwerking op het gebied van Justitie en Binnenlandse Zaken) een fundamenteel intergouvernementeel karakter heeft, zij het dat de mogelijkheid van een gedeeltelijke communautarisering in het vooruitzicht wordt gesteld via artikel K 9;

2. stelt met voldoening vast dat de bepalingen betreffende het burgerschap van de Unie en het visumbeleid wel uitdrukkelijk werden gecommunautariseerd (artikel 100 C);

3. betreurt dat de Europese Commissie de aangekondigde maatregelen in het Witboek betreffende de voltooiing van de Interne markt (over het asielrecht, drugs, de afschaffing van de interne grenscontroles, de coördinatie van de maatregelen in verband met het verblijfsrecht, de binnenkomst en de toegang tot de arbeidsmarkt van onderdanen uit derde landen en over het uitleveringsbeleid) niet heeft ingediend. De Commissie stelt aldus de communautaire bevoegdheid ter verwezenlijking van het vrij personenverkeer in vraag. Dit zal nu grotendeels op intergouvernementele basis gerealiseerd moeten worden;

4. steunt het Europees Parlement in zijn vraag aan de Commissie om de bewuste voorstellen vooralsnog in te dienen;

5. wijst er met klem op dat het Verdrag betreffende de Europese Unie, en met name Titel VI, aan de Europese Gemeenschap niet de reeds verworven bevoegdheden kan ontnemen zoals die uit de artikelen 100 A en 235 van het EEG-Verdrag voortvloeien en in het Witboek betreffende de voltooiing van de binnenmarkt, zijn goedgekeurd;

6. estime que les garanties en matière de contrôle démocratique de la coopération dans les domaines de la Justice et des Affaires intérieures, qui concernent directement les droits des citoyens, sont insuffisantes. Le Parlement européen devrait au moins se voir confier un pouvoir de codécision et de contrôle dans ces matières. Cela n'est pas prévu, ni par l'article 100 C précité, ni dans le cadre du fonctionnement du « Comité de coordination de hauts fonctionnaires », créé par l'article K4;

7. constate toutefois que les parlements nationaux disposent du pouvoir de contrôle des moyens nécessaires à cette coopération;

8. estime que, pour améliorer le contrôle démocratique, les contacts entre la Commission des Libertés publiques et des Affaires intérieures du Parlement européen et des commissions homologues belges doivent être systématiquement organisés;

9. demande au Gouvernement belge :

— de prendre l'initiative au Conseil des ministres d'utiliser la « passerelle » prévue à l'article K 9 du Traité et de transférer ainsi dans le domaine de compétences de la Communauté les problèmes ayant trait à la Justice et aux Affaires intérieures;

— à l'occasion de la présidence belge du Conseil (deuxième semestre 1993), de favoriser le contrôle démocratique dans ce domaine et de s'engager à donner une interprétation aussi large que possible au droit du Parlement européen à l'information et à la consultation;

— de veiller à ce que la collaboration dans ce domaine s'effectue dans le respect des principes humanitaires et des obligations internationales;

— de prévoir systématiquement la compétence de la Cour de Justice des Communautés européennes au cas où l'instrument des Conventions prévu à l'article K 3, alinéa 2, c, est utilisé;

10. prend enfin acte de la Déclaration relative à la coopération policière (Europol) et des tâches prioritaires proposées dans le cadre de cette déclaration et insiste pour qu'un contrôle judiciaire et administratif soit instauré dans ce domaine et pour que le respect des droits de l'homme et de la vie privée soit assuré;

EN CONCLUSION

1. constate que, dans sa résolution du 7 avril 1992, concernant les résultats des Conférences intergouvernementales, le Parlement européen demande aux parlements nationaux de ratifier le Traité sur l'Union européenne;

2. constate que ce Traité constitue un début d'exécution de la Déclaration finale de la Conférence des Parlements de la Communauté européenne du 30 novembre 1990;

3. demande au Gouvernement d'exploiter au maximum toutes les possibilités offertes par ledit Traité;

6. is van mening dat de democratische controle op de samenwerking op het gebied van Justitie en Binnenlandse Zaken waarbij de rechten van de burger rechtstreeks in het geding zijn, onvoldoende gewaarborgd is. Het Europees Parlement zou inzake deze materies minstens een medebeslissende en controlerende rol moeten krijgen. Dit is niet voorzien, noch in het hoger genoemde artikel 100 C, noch bij de werking van het in artikel K4 opgerichte « Coördinatiecomité van hoge ambtenaren »;

7. stelt vast dat de nationale parlementen wel de middelen, nodig voor deze samenwerking, controleren;

8. oordeelt dat, om de democratische controle te verbeteren, systematisch contacten tussen de Commissie Openbare Vrijheden en Binnenlandse Zaken van het Europees Parlement en soortgelijke Belgische parlementaire commissies moeten worden georganiseerd;

9. verzoekt de Belgische regering :

— in de Raad van Ministers het initiatief te nemen om de in artikel K 9 van het Verdrag vervatte overstapmogelijkheid, te hanteren om de met Justitie en Binnenlandse Zaken verband houdende aangelegenheden onder de bevoegdheid van de Gemeenschap te brengen;

— ter gelegenheid van het Belgische voorzitterschap van de Raad (tweede semester 1993), de democratische controle op dit gebied te bevorderen en zich ertoe te verbinden een zo ruim mogelijke uitlegging te geven aan het recht op informatie en raadpleging toegewezen aan het Europees Parlement ;

— erop toe te zien dat de samenwerking op dit gebied rekening houdt met humanitaire principes en met internationale verplichtingen;

— dat er systematisch voor wordt gezorgd dat het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen bevoegd is in geval van aanwending van de in artikel K 3, tweede lid, tweede gedachtenstreepje, c, bedoelde overeenkomsten;

10. neemt ten slotte akte van de Verklaring betreffende de politionele samenwerking (Europol) en van de daarbij voorgestelde prioritaire taken en dringt erop aan dat hierbij gerechtelijke en bestuurlijke controle wordt voorzien en dat mensenrechten en de persoonlijke levenssfeer worden geëerbiedigd;

TOT BESLUIT

1. stelt vast dat het Europees Parlement in zijn resolutie van 7 april 1992 over de resultaten van de Intergouvernementele Conferenties, de nationale parlementen verzoekt om het Verdrag betreffende de Europese Unie goed te keuren;

2. stelt vast dat dit Verdrag een begin maakt met de uitvoering van de Slotverklaring van de Conferentie van Parlementen van de Europese Gemeenschap van 30 november 1990;

3. vraagt de Regering tot het uiterste gebruik te maken van alle mogelijkheden die het genoemde Verdrag biedt;

4. demande au Gouvernement de prendre des initiatives afin de préparer une nouvelle révision des Traités en vue d'exécuter intégralement la Déclaration finale de la Conférence des Parlements de la Communauté européenne du 30 novembre 1990;

5. estime qu'il faudrait aborder la question d'une modification du Traité dès avant la Conférence intergouvernementale prévue en 1996, notamment en vue :

- de préparer l'Union européenne à l'adhésion de nouveaux Etats membres, ce qui implique une amélioration des procédures décisionnelles, notamment en ce qui concerne le droit de codécision du Parlement européen et le fonctionnement du Conseil;

- d'appliquer progressivement les procédures communautaires, aux matières qui relèvent de la coopération intergouvernementale et ce, dans les meilleurs délais;

- de renforcer le caractère démocratique de l'Union européenne;

- d'harmoniser les trois Traités communautaires;

- d'attribuer au Parlement européen la tâche de rédiger un projet de Constitution à soumettre à la ratification des parlements nationaux avant la fin de la législature européenne, soit 1999;

- de combattre la concurrence à la baisse en matière de législation sociale;

- de promouvoir le processus de « développement durable » tel qu'il est défini dans le rapport de la Commission universelle pour l'Environnement et le Développement (Nations Unies);

6. demande au Gouvernement d'informer le Parlement belge, à l'occasion du Conseil européen semestriel, sur l'état de la mise en œuvre de l'Union européenne, ainsi que de l'exécution par le Conseil des demandes formulées dans cette résolution;

7. soutient pleinement les efforts du Parlement européen en faveur d'un renforcement de la légitimité démocratique de l'Union et veillera à prendre toute initiative favorisant une coopération accrue des parlements des Etats membres et du Parlement européen dans cette direction;

8. prendra l'initiative de convoquer en 1993 une nouvelle Conférence des Parlements de la Communauté européenne afin de reprendre la stratégie mise au point le 30 novembre 1990;

9. décide de transmettre la présente résolution au Sénat, aux Conseils des Communautés et des Régions; au Parlement européen et aux parlements des Etats membres de la Communauté européenne, au Gouvernement, au Conseil européen, au Conseil des ministres, à la Commission des Communautés européennes, ainsi qu'au Comité économique et social des Communautés européennes.

4. vraagt de Regering voorbereidingen te treffen voor een nieuwe herziening van de Verdragen met het doel de Slotverklaring van de Conferentie van Parlementen van de Europese Gemeenschap van 30 november 1990, volledig uit te voeren;

5. is van oordeel dat de nieuwe Verdragswijzigingen al vóór de in 1996 geplande Intergouvernementele Conferentie zouden moeten worden aangevat in het bijzonder om :

- de Europese Unie voor te bereiden op de toetreding van nieuwe Lid-Staten, hetgeen een aanzienlijke verbetering van de besluitvormingsprocedure vereist, met name wat het medebeslissingsrecht van het Europees Parlement en het functioneren van de Raad betreft;

- zo spoedig mogelijk de communautaire besluitvormingsprocedures, stelselmatig, van toepassing te maken op de materies die voorwerp zijn van intergouvernementele samenwerking;

- het democratisch karakter van de Europese Unie te versterken;

- de drie Verdragen betreffende de Europese Gemeenschappen onderling te harmoniseren;

- het Europees Parlement op te dragen een ontwerp van Grondwet uit te werken, dat vóór het einde van de Europese zittingsperiode (1999) ter bekrachtiging aan de nationale parlementen dient te worden voorgelegd;

- de neerwaartse concurrentie inzake het sociale tegen te gaan;

- de « duurzame ontwikkeling » zoals gedefinieerd in het rapport van de Universele Commissie voor Milieu en Ontwikkeling (Verenigde Naties), te bevorderen;

6. vraagt de Regering het Belgisch Parlement naar aanleiding van de halfjaarlijkse Europese Raad, te informeren over de stand van zaken betreffende de realisatie van de Europese Unie alsmede over de vorderingen van de Raad inzake de uitvoering van de verzoeken geformuleerd in deze resolutie;

7. steunt ten volle de inspanningen van het Europees Parlement om de democratische legitimiteit van de Unie te verstevigen en zal niets onverlet laten om een nauwere samenwerking tussen de Parlementen van de Lid-Staten en het Europees parlement in die zin te bevorderen;

8. zal het initiatief nemen om in de loop van 1993 opnieuw een Conferentie van Parlementen van de Europese Gemeenschap samen te roepen teneinde de op 30 november 1990 vastgestelde strategie voort te zetten;

9. beslist deze resolutie te doen toekomen aan de Senaat, de Gemeenschaps- en Gewestraden, het Europees Parlement en de Parlementen van de Lid-Staten van de Europese Gemeenschap, de Regering, de Europese Raad, de Raad van Ministers, de Commissie van de Europese Gemeenschappen, alsmede aan het Economisch en Sociaal Comité van de Europese Gemeenschappen.