

- 1769 / 1 - 94 / 95 (Kamer)
1369 - 1 (1994-1995) (Senaat)

Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers en Senaat

GEWONE ZITTING 1994-1995

24 MAART 1995

Conferentie van de Commissies voor Europese aangelegenheden (COSAC XII), Parijs 27 en 28 februari 1995

VERSLAG

NAMENS DE ADVIESCOMITES VOOR
EUROPESE AANGELEGENHEDEN ⁽¹⁾

UITGEBRACHT DOOR DE HEREN
EYSKENS (K) EN STROOBANT (S)

⁽¹⁾ Samenstelling van het Adviescomité :
— in de Kamer van Volksvertegenwoordigers
Voorzitter : de heer Nothomb.

A. — Kamer van Volks- vertegenwoordigers :

C.V.P. HH. Eyskens, Van Peel.
P.S. H. Coeme, Mevr. Lizin.
V.L.D. HH. Kempinaire, Versnick.
S.P. H. Van der Maelen.
P.R.L. H. Ducarme.
P.S.C. Mevr. de T'Serclaes.
Agalev/H. Defeyt.
Ecolo
VI.
Blok.

B. — Europees Parlement :

H. Chanterie, Mevr. Thyssen.
H. Desama, Mevr. Dury.
Mevr. Neyts-Uyttebroeck.
H. Willockx.
H. Gol.
H. Herman.
H. Lannoye.
H. Vanhecke.

— in de Senaat

Voorzitter : de heer G. Geens.

A. — Leden van het Comité :

C.V.P. Mevr. Creyf, HH. Geens,
Matthijs, L. Martens,
Suykerbuyk.
P.S.C. HH. Coenraets, Wintgens.
S.P. HH. Leclercq, Stroobant,
Verschuere.
P.S. HH. Happart, Lallemand,
Leroy, Périaux.
V.L.D. HH. De Backer, De Gucht,
Laverge.
P.R.L. H. Hatry, Mevr. Mayence-
Goossens.
Agalev H. Cuyvers.
Ecolo H. Jonckheer.
VU Mevr. Maes.

B. — Plaatsvervangers :

HH. Arts, De Roo, Kelchtermans,
Vandenbergh, Van Wambeke.
HH. de Seny, Lefevre, Lenfant.
HH. Dewulf, Garcia, Mevr. Lien-
Croes, H. Timmermans.
HH. Gevenois, Henneuse, Hotyat,
Mahoux, Deghilage.
Mevr. Gijsbrechts-Horckmans,
Mevr. Van den Poel-Welkenhuysen.
HH. Van Aperen, Vermeiren.
HH. de Donnea, D'hondt, Monfils.
HH. Dierickx, Ulburghs.
H. Benker, Mevr. Dardenne.
HH. Kuijpers, Loones.

- 1769 / 1 - 94 / 95 (Chambre)
1369 - 1 (1994-1995) (Sénat)

Chambre des Représentants et Sénat de Belgique

SESSION ORDINAIRE 1994-1995

24 MARS 1995

Conférence des Organes spécialisés en affaires communautaires (COSAC XII), Paris 27 et 28 février 1995

RAPPORT

FAIT AU NOM DES COMITES D'AVIS CHARGES
DE QUESTIONS EUROPEENNES ⁽¹⁾

PAR MM.
EYSKENS (Ch) ET STROOBANT (S)

⁽¹⁾ Composition du Comité d'Avis :
— Chambre des Représentants
Président : M. Nothomb.

A. — Chambre des Repré- sentants :

C.V.P. MM. Eyskens, Van Peel.
P.S. M. Coeme, Mme Lizin.
V.L.D. MM. Kempinaire, Versnick.
S.P. M. Van der Maelen.
P.R.L. M. Ducarme.
P.S.C. Mme de T'Serclaes.
Agalev/M. Defeyt.
Ecolo
VI.
Blok.

B. — Parlement européen :

M. Chanterie, Mme Thyssen.
M. Desama, Mme Dury.
Mme Neyts-Uyttebroeck.
M. Willockx.
M. Gol.
M. Herman.
M. Lannoye.
M. Vanhecke.

— Sénat

Président : M. G. Geens.

A. — Membres du Co- mité :

C.V.P. Mme Creyf, MM. Geens,
Matthijs, L. Martens,
Suykerbuyk.
P.S.C. MM. Coenraets, Wintgens.
S.P. MM. Leclercq, Stroobant,
Verschuere.
P.S. MM. Happart, Lallemand,
Leroy, Périaux.
V.L.D. MM. De Backer, De Gucht,
Laverge.
P.R.L. M. Hatry, Mme Mayence-
Goossens.
Agalev M. Cuyvers.
Ecolo M. Jonckheer.
VU Mme Maes.

B. — Remplaçants :

MM. Arts, De Roo, Kelchtermans,
Vandenbergh, Van Wambeke.
MM. de Seny, Lefevre, Lenfant.
MM. Dewulf, Garcia, Mme Lien-
Croes, M. Timmermans.
MM. Gevenois, Henneuse, Hotyat,
Mahoux, Deghilage.
Mme Gijsbrechts-Horckmans, Mme
Van den Poel-Welkenhuysen.
MM. Van Aperen, Vermeiren.
MM. de Donnea, D'hondt, Monfils.
MM. Dierickx, Ulburghs.
M. Benker, Mme Dardenne.
MM. Kuijpers, Loones.

INHOUDSOPGAVE

- I. Uitvoering van de Verklaring betreffende de rol van de parlementen in de Europese Unie
- II. De activiteiten van het Voorzitterschap
- III. De strijd tegen de fraude
- IV. De rol van de Nationale parlementen in de Europese Unie
- V. Varia

DAMES EN HEREN,

Op maandag 27 en dinsdag 28 februari 1995 vond in de Franse Senaat de twaalfde Conferentie van de Commissies voor Europese aangelegenheden (COSAC) plaats.

Die Conferentie wordt tweemaal per jaar georganiseerd door het Parlement van het land dat het Europees voorzitterschap waarneemt. Zij verenigt delegaties van de parlementaire commissies voor de Europese aangelegenheden van de Lidstaten van de Unie en het Europees Parlement.

De afvaardiging van de Kamer van volksvertegenwoordigers was samengesteld uit de heer Ch.-F. Nothomb, voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers en van het Adviescomité voor Europese aangelegenheden, de heren D. Ducarme (PRL) en M. Eyskens (CVP).

De Senaat was vertegenwoordigd door de heer G. Geens (CVP), Voorzitter van het Adviescomité voor Europese aangelegenheden, en de twee ondervoorzitters, de heren M. Stroobant (SP) en P. Jonckheer (Ecolo).

**I. — DE TOEPASSING VAN DE VERKLARING
IN HET VERDRAG VAN MAASTRICHT
OVER DE ROL VAN DE PARLEMENTEN
IN DE EUROPESE UNIE**

A. INLEIDING

De Voorzitter van de Parlementaire delegatie voor de Europese Unie in de Assemblée nationale, wijst er om te beginnen op dat deze Verklaring ⁽¹⁾ mede het

⁽¹⁾ Verklaring betreffende de rol van de Nationale Parlementen in de Europese Unie :

De conferentie acht het van belang een grotere betrokkenheid van de nationale Parlementen bij de werkzaamheden van de Unie te stimuleren.

Daartoe dient de uitwisseling van informatie tussen de nationale Parlementen en het Europees Parlement te worden geïntensifieerd. In dit verband zien de regeringen van de Lidstaten er onder andere op toe dat de nationale Parlementen tijdig, ter informatie of voor eventuele bespreking, de beschikking kunnen krijgen over alle wetgevingsvoorstellen van de Commissie.

De Conferentie acht het tevens van belang dat de contacten tussen de nationale Parlementen en het Europees Parlement worden geïntensifieerd, met name door het toekennen van passende wederzijdse faciliteiten en door regelmatige ontmoetingen tussen Parlementsleden die voor dezelfde vraagstukken belangstelling hebben.

TABLES DES MATIERES

- I. Application de la Déclaration relative au rôle des Parlements dans l'Union européenne
- II. Les travaux actuels de l'Union
- III. La lutte contre la fraude
- IV. Le rôle des Parlements nationaux dans l'Union européenne
- V. Divers

MESDAMES, MESSIEURS,

La douzième Conférence des organes spécialisés en affaires communautaires a eu lieu au Sénat français les lundi 27 et mardi 28 février 1995 (COSAC).

Cette Conférence est organisée deux fois par an par le Parlement du pays qui assure la présidence de l'Union européenne. Elle réunit les délégations des commissions parlementaires spécialisées en affaires européennes des pays membres de l'Union ainsi que le Parlement européen.

La délégation de la Chambre des représentants était composée de M. Ch.-F. Nothomb, président de la Chambre des représentants et du Comité d'avis chargé de questions européennes et de MM. D. Ducarme (PRL) et M. Eyskens (CVP).

Le Sénat était représenté par MM. G. Geens (CVP), Président du Comité d'avis chargé de questions européennes et par les deux vice-présidents, MM. M. Stroobant (SP) et P. Jonckheer (Ecolo).

**I. — APPLICATION DE LA DECLARATION,
FIGURANT DANS LE TRAITE DE MAAS-
TRICHT, SUR LE ROLE DES PARLEMENTS
DANS L'UNION EUROPEENNE**

A. INTRODUCTION

Le président de la délégation parlementaire pour l'Union européenne de l'Assemblée nationale précise tout d'abord que cette déclaration ⁽¹⁾ résulte, entre

⁽¹⁾ Déclaration relative au rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne :

La conférence estime qu'il est important d'encourager une plus grande participation des parlements nationaux aux activités de l'Union européenne.

Il convient à cet effet, d'intensifier l'échange d'informations entre les parlements nationaux et le Parlement européen. Dans ce contexte, les gouvernements des Etats membres veillent, entre autres, à ce que les parlements nationaux puissent disposer des propositions législatives de la Commission en temps utile pour leur information ou pour un éventuel examen.

De même, la conférence considère qu'il est important que les contacts entre les parlements nationaux et le Parlement européen soient intensifiés, notamment grâce à l'octroi de facilités réciproques appropriées et à des rencontres régulières entre parlementaires intéressés aux mêmes questions.

resultaat is van de werkzaamheden van de eerste COSAC-conferenties, waardoor zij in het Verdrag van Maastricht werd opgenomen.

Uit de antwoorden op de vragenlijst door het Franse parlementaire voorzitterschap gezonden aan alle parlementaire commissies gespecialiseerd in Europese aangelegenheden ⁽¹⁾, tekenen zich twee verschillende parlementaire benaderingen af :

— de landen waar de parlementaire controle op de uitwerking van de Europese normgeving (controle vooraf) gebeurt volgens de klassieke bestaande parlementaire controle op de regering;

— landen waar specifieke parlementaire procedures werden ontwikkeld (zoals in Frankrijk), omdat men van oordeel is dat de wetgever het standpunt van de regering en de Raad van Ministers van de E.U., ook moet oriënteren.

Deze verschillende benaderingen vertalen het antwoord op de fundamentele vraag of de Europese aangelegenheden nog worden beschouwd als « buitenlandse » of als « interne aangelegenheden ».

De informatiemiddelen van de parlementen over de voorstellen van normatieve rechtshandelingen van de E.U., en de impact die zij erop hebben, vóór hun aanneming, zijn nog onvoldoende.

Iedereen is het erover eens dat het Europees parlement alleen, het democratisch deficit niet kan oplossen.

Men kan geen duurzame uitbouw van de Europese Unie garanderen door de nationale souvereiniteit, belichaamd door de verkozenen van de Europese volkeren, te veronachtzamen.

De nationale parlementen moeten nog beter de Europese besluitvorming controleren.

Zo werd in Frankrijk twee jaar geleden het beruchte artikel 88-4 in de Grondwet ingeschreven, dat een specifieke parlementaire procedure voorziet.

De Regering moet de voorstellen van de Europese Commissie — voor zover zij bepalingen van wetgevende aard bevatten — verzenden aan de Assemblée nationale en de Senaat.

De beide assemblys kunnen, na onderzoek, hierover resoluties aannemen.

Hoewel de resoluties niet bindend zijn voor de Regering, hebben zij toch een belangrijk politiek gezag. De Regering mag zich in de schoot van de Europese Ministerraad niet definitief engageren, vóór het Parlement zich in een resolutie heeft uitgesproken.

Het is niet de bedoeling alle parlementen dezelfde procedure op te leggen. Elk parlement heeft een eigen traditie ingebed in de eigen nationale Grondwet en instellingen.

autres, des travaux des premières COSAC, qui ont permis son insertion dans le traité de Maastricht.

Les réponses au questionnaire envoyé par la présidence du parlement français à l'ensemble des commissions parlementaires chargées des questions européennes ⁽¹⁾, permettent de distinguer deux approches parlementaires différentes :

— dans certains pays, le contrôle parlementaire de l'élaboration des normes européennes (contrôle préalable) s'effectue de la même manière que le contrôle parlementaire classique du gouvernement;

— certains pays (comme la France) ont établi des procédures parlementaires spécifiques, estimant que le législateur doit également orienter la position défendue par le gouvernement au sein du Conseil européen de ministres.

Ces approches différentes traduisent la réponse à la question fondamentale de savoir si les questions européennes sont encore considérées comme des questions de politique « étrangère » ou plutôt comme des questions de politique « intérieure ».

Les moyens dont les parlements disposent pour s'informer des propositions d'actes normatifs émanant de l'Union européenne et l'influence qu'ils exercent sur ces propositions avant leur adoption demeurent insuffisants.

Tout le monde s'accorde à dire que le Parlement européen ne peut, seul, combler le déficit démocratique.

On ne peut garantir le développement durable de l'Union européenne sans tenir compte des souverainetés nationales, incarnées par les élus des peuples européens.

Les parlements nationaux doivent renforcer encore leur contrôle sur la prise de décisions au niveau européen.

C'est ainsi qu'il y a deux ans, la France a inséré dans sa Constitution le fameux article 88-4 qui prévoit une procédure parlementaire spécifique.

Le gouvernement est tenu de transmettre à l'Assemblée nationale et au Sénat les propositions de la Commission européenne qui contiennent des dispositions de nature législative.

Après les avoir examinées, les deux assemblys peuvent adopter des résolutions.

Même si elles n'ont aucun caractère contraignant, ces résolutions ont malgré tout un poids politique important. Le gouvernement ne peut s'engager définitivement au sein du conseil de ministres européen tant que le parlement ne s'est pas prononcé par voie de résolution.

Le but n'est pas d'imposer la même procédure à l'ensemble des parlements. Chaque parlement a sa propre tradition ancrée dans la Constitution et les institutions du pays.

⁽¹⁾ De gedetailleerde antwoorden kunnen geconsulteerd worden op het Secretariaat van het Adviescomité voor Europese Aangelegenheden.

⁽¹⁾ Les réponses détaillées peuvent être consultées au secrétariat du Comité d'avis chargé des questions européennes.

Maar door deze procedure zijn Europese aangelegenheden in Frankrijk niet langer buitenlandse, maar ook interne aangelegenheden geworden.

Afgezien van de vereiste beslissingsmeerderheid in de Raad, vereist de democratie dat elke maatregel die mogelijks problemen kan stellen in een Lidstaat, in het eigen parlement moet kunnen besproken worden.

Daarom is een informatienetwerk tussen de Nationale parlementen zo belangrijk. De COSAC, de COREU, en andere vormen van informatieverstrekking zijn hiertoe een belangrijke aanzet.

Belangrijke lacunes inzake parlementaire controle doen zich voor met betrekking tot de voorstellen in verband met de tweede en derde pijler van het Verdrag van Maastricht. Ingevolge het intergouvernementeel karakter blijft het Europees Parlement hier aan de kant staan. Hier hebben de nationale parlementen de taak het democratisch deficit weg te werken.

De Verklaring over de rol van de nationale parlementen in het Verdrag van Maastricht is een positieve stap.

De Intergouvernementele Conferentie van 1996 moet deze verworvenheid consolideren en verdere vooruitgang mogelijk maken.

Tal van delegaties hebben zich uitgesproken voor de integratie van de Verklaring in het Verdrag zelf. Dit zou een juridische zekerheid betekenen, waardoor de overzending van voorstellen van de Europese Commissie aan de nationale parlementen formeel, een wezenlijk aspect vormt in het besluitvormingsproces van de Unie.

Het komt vervolgens de nationale parlementen toe, elk volgens eigen traditie, de voorstellen te onderzoeken.

Het informatienetwerk tussen de nationale parlementen kan wellicht best georganiseerd worden middels een Tweede Kamer (te weten het Franse voorstel, dat weinig bijval had), een interparlementair comité of een versterkte geïnstitutionaliseerde COSAC.

B. SYNTHESE VAN DE ANTWOORDEN OP DE VRAGENLIJST OVER HET ONDERZOEK VAN DE WETSVORSTELLEN VAN DE COMMISSIE

Een derde van de Parlementen van de Lid-Staten onderzoeken systematisch (Denemarken, Verenigd Koninkrijk) of meer selectief (Duitsland, Frankrijk) de wetsvoorstellen van de Commissie. Andere Parlementen (België, Italië) onderzoeken die voorstellen in uitzonderlijke gevallen. De onlangs ingevoerde procedures of het denkwerk dat is aangevat in een aantal landen (Spanje, Nederland, Portugal) moeten aandachtig worden gevolgd.

Il convient cependant d'observer que par suite de l'application de cette procédure, les questions européennes ont cessé, en France, d'être des questions « extérieures » pour devenir des affaires « internes ».

Indépendamment de la majorité requise pour prendre des décisions, la démocratie suppose également que toute mesure susceptible de poser des problèmes dans un Etat membre puisse être examinée par le parlement de cet Etat.

C'est la raison pour laquelle il est si important de créer un réseau d'information entre les parlements nationaux. La COSAC, la COREU et d'autres formes de diffusion d'informations en sont des ébauches importantes.

Les deuxième et troisième piliers du Traité de Maastricht présentent d'importantes lacunes en matière de contrôle parlementaire. Du fait du caractère intergouvernemental, le parlement européen se trouve marginalisé. C'est à ce niveau qu'il appartient aux parlements nationaux de combler le déficit démocratique.

La déclaration relative au rôle des parlements nationaux figurant dans le Traité de Maastricht constitue un pas dans la bonne direction.

La conférence intergouvernementale de 1996 devra consolider cet acquis et permettre de nouveaux progrès.

De nombreuses délégations se sont prononcées en faveur de l'intégration de la déclaration au traité proprement dit. Cela offrirait une sécurité juridique, la communication de propositions de la Commission européenne aux parlements nationaux constituant alors un aspect officiel et essentiel du processus décisionnel de l'Union.

Il appartient ensuite aux parlements nationaux d'examiner ces propositions dans le respect de leur propre tradition.

La meilleure façon d'organiser ce réseau d'information entre les parlements nationaux consisterait sans doute à faire appel à une Deuxième chambre (à savoir, la proposition française qui souleva peu d'enthousiasme), à un comité interparlementaire ou à une COSAC renforcée et institutionnalisée.

B. SYNTHÈSE DES REPONSES AU QUESTIONNAIRE SUR L'EXAMEN DES PROPOSITIONS LEGISLATIVES DE LA COMMISSION

Un examen — systématique (Danemark, Royaume-Uni) ou plus sélectif (Allemagne, France) — des propositions législatives de la Commission est effectivement pratiqué dans un tiers des Parlements des Etats membres. D'autres Parlements procèdent exceptionnellement à l'examen de ces propositions (Belgique, Italie). Il conviendra de suivre attentivement les applications des procédures récemment mises en place ou des réflexions engagées dans certains Etats (Espagne, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal).

De meest verspreide procedure is een voorafgaand onderzoek van de wetsvoorstellen door de Commissie, gespecialiseerd in Europese aangelegenheden dat als een soort « filter » werkt (België, Duitse Bondsraad, Frankrijk, Verenigd Koninkrijk). Die rol is soms echter — *ratione materiae* — voor de bevoegde commissie weggelegd. Er moet worden gewezen op de beslissende rol die in de Deense Assemblée aan de gespecialiseerde commissie wordt toegekend.

De beslissing om een tekst ter bespreking aan de Assemblée voor te leggen wordt meestal (behalve in Frankrijk en Duitsland) door die commissie zelf genomen.

Uitgezonderd in Denemarken lijkt de effectieve controle op de tweede en derde pijlers, ondanks de terzake door de teksten geboden mogelijkheden, weinig uitgewerkt (Duitsland, Spanje, Italië, Frankrijk, Nederland, Verenigd Koninkrijk).

De conclusies van dat onderzoek leiden verplicht tot een beslissing in Denemarken (aan de regering verleend onderhandelingsmandaat). In de overige landen varieert de aard van het onderzoek van een tekst naar gelang van de belangrijkheid ervan : verslagen, adviezen of, eventueel, resoluties of moties.

In het algemeen wordt over een betrekkelijk gering aantal voorstellen effectief een debat in plenaire vergadering gehouden (er zijn vereenvoudigde goedkeuringsprocedures ingebouwd).

Het voorbehoud van een parlementair onderzoek, dat het de Assemblées mogelijk maakt de goedkeuring van een Commissievoorstel uit te stellen, bestaat officieel alleen in Denemarken, het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Duitsland, voor de aangelegenheden die onder de Länder ressorteren.

Tot slot gebeurt de controle *a posteriori* van de wijze waarop de regering met het standpunt van de Assemblées rekening houdt, meestal volgens de klassieke procedures van parlementaire controle (vragenuurtjes, hoorzittingen met de ministers in de commissies, verslagen...).

C. GEDACHTENWISSELING

De woordvoerder van de *Portugese delegatie* herinnert eraan dat het Portugese parlement op 15 juni 1994 een wet heeft aangenomen die een betere opvolging beoogt van de Europese aangelegenheden.

Het parlement moet door de regering regelmatig van informatie worden voorzien en geraadpleegd.

De wet vervangt ook de klassieke idee waarbij parlement en regering opposanten zijn, door de idee van een partnerschap : parlement en regering ondersteunen mekaar gemeenschappelijk om de nationale belangen van Portugal te verdedigen in de Europese Unie.

De delegatieleider van de *House of Commons* (VK) wijst erop dat de Verklaring van de rol van de parlementen in het Verdrag van Maastricht erop gericht

La procédure la plus répandue est celle d'un examen préalable des propositions législatives par l'organe spécialisé dans les affaires communautaires qui joue un rôle de « filtrage » (Belgique, Conseil fédéral allemand, France, Royaume-Uni). Ce rôle est cependant parfois dévolu à la commission compétente *ratione materiae*. On notera le rôle décisionnel reconnu à l'organe spécialisé de l'Assemblée danoise.

La décision de soumettre un texte à l'examen de l'Assemblée relève, le plus souvent, de cet organe lui-même (sauf en France et en Espagne).

Sauf au Danemark, le contrôle effectif des 2^{ème} et 3^{ème} piliers paraît peu développé, en dépit des facultés offertes à cet égard par les textes (Allemagne, Espagne, Italie, France, Pays-Bas, Royaume-Uni).

Les conclusions de cet examen débouchent obligatoirement sur une décision au Danemark (mandat de négociation conféré au gouvernement). Dans les autres pays, la nature de l'examen du texte varie en fonction de son importance : rapports, avis ou, éventuellement, résolutions ou motions.

Dans l'ensemble, un nombre relativement peu élevé de propositions sont effectivement débattues en séance publique, des procédures simplifiées d'adoption étant prévues.

La réserve d'examen parlementaire, permettant aux Assemblées de retarder l'adoption d'une proposition de la Commission, n'existe officiellement qu'au Danemark, au Royaume-Uni, en France et en Allemagne, pour les affaires relevant des compétences des Länder.

Enfin, le contrôle *a posteriori* de la façon dont le gouvernement a pris en compte la position des Assemblées se fait, le plus souvent, selon les procédures classiques du contrôle parlementaire (séances de questions, auditions des ministres par les commissions, rapports...).

C. ECHANGE DE VUES

Le porte-parole de la *délégation portugaise* rappelle que le parlement portugais a adopté, le 15 juin 1994, une loi visant à assurer un meilleur suivi des matières européennes. Cette loi prévoit que le gouvernement doit régulièrement informer et consulter le parlement. Elle substitue également à la conception classique selon laquelle le parlement et le gouvernement sont adversaires, celle d'un partenariat : le parlement et le gouvernement s'entraident dans la défense des intérêts nationaux du Portugal dans l'Union européenne.

Le chef de la délégation de la *House of Commons* (RU) fait observer que la déclaration sur le rôle des parlements figurant dans le Traité de Maastricht

1369 - 1 (1994-1995)

is de Nationale parlementen nauwer te betrekken en aldus het democratisch deficit op te lossen.

Een gedeelte van deze verklaring is totaal veronachtzaamd.

In het kader van de Intergouvernementele conferentie (IGC) 1996 moet de COSAC erop aandringen dat de Verklaring in het Verdrag van Maastricht zou herbevestigd worden.

Opdat de Europese uitbouw zou slagen moeten de burgers erin vertrouwen. Daarom moet de Europese Unie transparanter en democratischer worden. Dit kan alleen maar door de Nationale parlementen te betrekken in de Europese Unie.

In het *Oostenrijks* parlement heeft men getracht gepaste participatiemogelijkheden van het Nationaal parlement aan de Europese besluitvorming, te vinden. De Regering krijgt regelmatig, tot besluit van een parlementair debat, een mandaat om een bepaald standpunt in de Europese Ministerraad te verdedigen.

In *Nederland* houdt men het bij een pragmatische oplossing. Maandelijks worden in de gespecialiseerde Commissies van beide Kamers, de belangrijkste thema's — aan de orde in de Europese Ministerraad — onderzocht.

Het *Europees parlement* heeft een overzicht gegeven van de wijzen waarop het heeft bijgedragen tot de uitvoering van de Verklaring in het Verdrag van Maastricht.

In dit verband heeft het Europees Parlement begin dit jaar het Wetgevend programma van de Europese Commissie aangenomen. Dit Wetgevende programma is voor de Nationale parlementen een belangrijk werkinstrument om tijdig te kunnen tussenkomen in het besluitvormingsproces.

De versterking van de parlementaire controle op de uitvoerende instanties moet hoofdzakelijk in de parlementaire commissies gebeuren (zowel van het Europees Parlement als van de Nationale Parlementen).

In het kader van het evaluatierapport van het Verdrag van Maastricht in redactie door de Institutionele Commissie van het Europees Parlement, organiseert deze laatste trouwens hoorzittingen met de overeenstemmende Commissies van de Nationale Parlementen.

Andere Commissies zullen trouwens een zelfde consultatieprocedure opzetten.

Vanaf nu beschikt het Europees Parlement over de bevoegdheid om de Europese Commissie te installeren (investituur). Het programma van de Commissie en de bevoegdheden van de leden van de Europese Commissie werden aan een onderzoek onderworpen door het Europees Parlement. De basis werd aldus gelegd voor een nieuwe gedragscode.

De vertegenwoordiger van het *Deens parlement*, heeft nogmaals de controleprocedure uiteengezet. De Folketing geeft aan de Regering een mandaat dat in

visé à associer davantage les parlements nationaux au fonctionnement de l'Union, afin de résorber ainsi le déficit démocratique.

Une partie de cette déclaration est totalement négligée.

Dans le cadre de la Conférence intergouvernementale (CIG) 1996, la COSAC devra insister pour que soit reconfirmée la déclaration figurant dans le Traité de Maastricht.

Pour que le développement européen soit une réussite, il faut que les citoyens aient pleinement confiance en lui. Il faut dès lors que l'Union européenne devienne plus transparente et plus démocratique, et cela ne peut se faire qu'en associant les parlements nationaux à l'Union européenne.

Le parlement *autrichien* a tenté de trouver des moyens d'assurer la participation du parlement national à la prise de décisions au niveau européen. Le gouvernement est régulièrement mandaté en conclusion d'un débat parlementaire pour défendre un point de vue déterminé au sein du Conseil des ministres européen.

Aux Pays-Bas, on s'en tient à une solution pragmatique. Chaque mois, les principaux thèmes figurant à l'ordre du jour du Conseil de ministres européen sont examinés dans les commissions spécialisées des deux Chambres.

Le *parlement européen* a donné un aperçu de la manière dont il a contribué à la mise en œuvre de la déclaration reprise dans le Traité de Maastricht.

Au début de cette année, le parlement européen a adopté à cet égard le programme législatif de la commission européenne. Ce programme législatif constitue un important instrument de travail pour les parlements nationaux, en ce sens qu'il leur permet d'intervenir à temps dans le processus de prise de décisions.

Le renforcement du contrôle parlementaire sur les instances exécutives doit s'exercer principalement dans les commissions parlementaires (tant du parlement européen, que des parlements nationaux).

Dans le cadre du rapport d'évaluation du Traité de Maastricht, rédigé par la commission institutionnelle du parlement européen, cette dernière organise d'ailleurs des auditions avec ses homologues des parlements nationaux.

D'autres commissions suivront d'ailleurs une procédure de consultation analogue.

Le parlement européen a aujourd'hui le pouvoir d'installer la Commission européenne (investiture). Le programme de la Commission et les compétences des membres de la Commission européenne ont été examinés par le parlement européen. Les fondements d'un nouveau code de conduite ont ainsi été jetés.

Le représentant du *parlement danois* réexplique la procédure de contrôle. Le Folketing donne au gouvernement un mandat qu'il doit défendre au sein du

de Europese Ministerraad moet verdedigd worden (parliamentary scrutiny reserve).

De *Zweedse* parlementaire procedure is geïnspireerd op het Deense model, hoewel er geen dwingend mandaat is. Meestal is er een voorafgaand onderzoek van de voorzitter door de bevoegde permanente commissies.

Een gespecialiseerde Adviescommissie voor Europese zaken werd evenwel opgericht. Toch moeten alle Commissies betrokken blijven bij de controle op de Europese besluitvorming.

In *Finland* worden de Europese aangelegenheden gevolgd door de « Grote commissie ». Zij vertolkt de standpunten van de politieke groepen die erin vertegenwoordigd zijn. Deze commissie onderzoekt de voorstellen van de Europese Commissie en deelt haar standpunt mee aan de Regering.

Een kritische beoordeling over de toepassing van de Verklaring in het Verdrag van Maastricht en over de doelmatigheid van de COSAC in het bijzonder werd gemaakt door een vertegenwoordiger van de *House of Commons (VK)*.

Reeds sinds de eerste COSAC-bijeenkomst te Parijs (1989) wordt gepleit voor een grotere betrokkenheid van de nationale parlementen bij de Europese besluitvorming.

Sindsdien is er op dit vlak nog geen vooruitgang geboekt, terwijl de Europese Unie steeds meer is geëvolueerd.

De bestaande controle op nationaal parlementair vlak is niet adequaat om het Europees legislatief proces te volgen.

Inzake de 350 Richtlijnen die werden uitgevaardigd ter realisatie van de interne markt (1992), hebben de nationale parlementen slechts een geringe inbreng gedaan.

Uit de antwoorden op de vragenlijst van het Franse Voorzitterschap blijkt bovendien dat het systematisch onderzoek van de voorstellen van richtlijnen en het uitbrengen van een advies hierover slechts door enkele gespecialiseerde parlementaire commissies gebeurt.

Het heeft derhalve geen zin te pleiten voor nieuwe supranationale controle-instanties.

De controle moet beginnen in het eigen parlement, door te wegen op de Regering.

*
* *

Voor een systematisch overzicht van de uitvoering van de Verklaring over de rol van de nationale parlementen in de Europese Unie, zij verwezen naar de publikatie van het Europees parlement : « Het Europees parlement en de parlementen van de lidstaten.

Parlementaire controle en samenwerkingsinstrumenten. Afdeling betrekkingen met de parlementen van de lidstaten, Directoraat Europese instellingen en Europees Burgerschap, 1994. »

Conseil de ministres de l'Union européenne (parliamentary scrutiny reserve).

La procédure parlementaire *suédoise* s'inspire du modèle danois, bien qu'il n'y ait pas de mandat impératif. En général, les propositions sont examinées au préalable par les commissions permanentes compétentes.

Un comité d'avis chargé des questions européennes a toutefois été créé. Toutes les commissions doivent néanmoins rester associées au contrôle de la prise de décision européenne.

En *Finlande*, le suivi des questions européennes est assuré par la « Grande commission », qui traduit les points de vue des groupes politiques qui y sont représentés. Cette commission examine les propositions de la Commission européenne et communique son point de vue au gouvernement.

Un représentant de la *Chambre des Communes* (Royaume-Uni) émet un jugement critique au sujet de l'application de la Déclaration contenue dans le Traité de Maastricht et de l'efficacité de la COSAC en particulier.

Depuis la première réunion de la COSAC à Paris (1989) des voix s'élèvent en faveur d'une plus grande implication des parlements nationaux dans le processus décisionnel européen.

On n'a enregistré, depuis lors, aucun progrès à cet égard, alors que l'Union européenne n'a cessé d'évoluer.

Les contrôles existant au niveau des parlements nationaux ne permettent pas d'assurer le suivi du processus législatif européen.

L'apport des parlements nationaux a été très limité en ce qui concerne les 350 directives promulguées en vue de la réalisation du marché interne (1992).

Il ressort en outre du questionnaire proposé par la Présidence française, que, seules quelques commissions parlementaires spécialisées examinent systématiquement les propositions de directives et émettent un avis à leur sujet.

Préconiser l'instauration de nouveaux organes de contrôle supranationaux n'a dès lors aucun sens.

Le contrôle doit commencer au sein du parlement national de chaque Etat membre, celui-ci faisant pression sur son gouvernement.

*
* *

Pour avoir un aperçu systématique de l'exécution de la déclaration relative au rôle des parlements nationaux au sein de l'Union européenne, on se reportera à la publication du Parlement européen intitulée : « Le Parlement européen et les parlements des Etats membres.

Instruments de contrôle et de collaboration parlementaires. Section relations avec les parlements des Etats membres, Direktorat des Institutions et de la Citoyenneté européenne, 1994. »

II. — DE ACTIVITEITEN VAN DE UNIE

A. UITEENZETTING DOOR DE HEER A. JUPPÉ, MINISTER VOOR BUITENLANDSE ZAKEN, VOORZITTER VAN DE RAAD

Ten einde de Unie beter in staat te stellen solidair op te treden, streeft het Franse voorzitterschap vier oogmerken na : de groei en de werkgelegenheid stimuleren, de veiligheid in Europa bevorderen, een beleid van openheid en samenwerking voeren, de Europese cultuur bevestigen en de hervorming van de Europese instellingen voorbereiden.

Er wordt voortgewerkt aan het Witboek van de Commissie ten einde de structurele hinderpalen voor de werkgelegenheid uit de weg te ruimen, grote infrastructuurprojecten te lanceren die de groei stimuleren en voort te gaan met de verwezenlijking van de eenheidsmarkt waarbij het subsidiariteitsbeginsel in acht wordt genomen. Die actie zal vanzelfsprekend ook moeten worden ingepast in een internationale loyale en evenwichtige concurrentie, meer bepaald via de daadwerkelijke en wederzijdse tenuitvoerlegging van de GATT-akkoorden. De Unie zal, zoals in het Verdrag betreffende de Europese Unie is bepaald, het economisch beleid verder moeten coördineren zodat de monetaire cohesie verbetert en de eenheidsmunt een feit wordt.

De economie is evenwel geen doel op zich. Het contract waardoor de Europese Gemeenschappen oorspronkelijk in het leven werden geroepen, droeg een duidelijke boodschap in zich : de vrede en de veiligheid van de leden verbeteren en de onderlinge samenwerking, maar ook de samenwerking met de partners van Europa bevorderen. De Conferentie over de stabiliteit in Europa en de bevestiging van de WEU (Westeuropese Unie) als instrument van een gemeenschappelijk defensiebeleid zullen vanzelfsprekend centraal staan.

De Europese Unie zal ook een open beleid van samenwerking moeten ontwikkelen ten aanzien van haar partners. Het Franse voorzitterschap streeft er meer bepaald naar :

- het partnerschap dat de Unie bindt met de landen uit Afrika, de Caraïben en de Stille Oceaan, te verdedigen naar aanleiding van de tussentijdse herziening van het Verdrag van Lomé en van de oprichting van het 8^e Europees ontwikkelingsfonds;
- de gedachtenwisseling over het nieuwe Middellandse-Zeebeleid van de Unie te sturen;
- de voorbereiding van de toetreding van de geassocieerde landen uit Centraal en Oost-Europa, die door het Duitse voorzitterschap werd aangevat, voort te zetten.

Het Verdrag betreffende de Europese Unie heeft parallel een nieuw samenwerkingsterrein aangeboord : vraagstukken die betrekking hebben op binnenlandse aangelegenheden en justitie. Die ressorteerden voordien onder talloze organen van

II. — LES TRAVAUX ACTUELS DE L'UNION

A. EXPOSE PAR M. ALAIN JUPPÉ, MINISTRE DES AFFAIRES ETRANGERES, PRESIDENT DU CONSEIL EN EXERCICE

Pour renforcer la capacité de l'Union à agir de façon solidaire, la présidence française s'attache à quatre objectifs : stimuler la croissance et l'emploi, promouvoir la sécurité de l'Europe en même temps qu'une politique d'ouverture et de coopération, affirmer la culture européenne et préparer la réforme des institutions de l'Union.

Les travaux sur le Livre blanc de la Commission seront poursuivis, afin de réduire les obstacles structurels à l'emploi, de lancer les grands projets d'infrastructure générateurs de croissance et continuer la mise en place du marché unique, dans le respect du principe de subsidiarité. Cette action devra bien entendu s'inscrire également dans une compétition internationale loyale et équilibrée, notamment au travers de la mise en œuvre effective et réciproque des engagements du GATT. L'Union devra aussi continuer comme prévu par le traité sur l'Union européenne à coordonner les politiques économiques, pour promouvoir la cohésion monétaire et atteindre l'objectif de la monnaie unique.

Mais l'économie n'est pas une fin en soi. Le contrat qui, à l'origine, a fondé les Communautés européennes, avait un message clair : renforcer la paix et la sécurité de ses membres, favoriser la coopération entre eux, mais aussi avec les partenaires de l'Europe. La Conférence sur la stabilité en Europe, l'affirmation de l'UEO (Union de l'Europe occidentale) comme instrument d'une politique de défense commune sont naturellement au centre de nos préoccupations.

En direction de ses partenaires, l'Union européenne devra aussi développer sa politique d'ouverture et de coopération. La présidence française est amenée, en particulier :

- à défendre le partenariat liant la Communauté aux pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, à l'occasion de la révision à mi-parcours de la Convention de Lomé et de la constitution du 8^e Fonds européen de développement;
- à piloter la réflexion sur la nouvelle politique méditerranéenne de l'Union;
- à poursuivre le travail, engagé sous présidence allemande, de préparation à l'adhésion des pays associés d'Europe centrale et orientale.

Parallèlement, le traité de l'Union européenne a ouvert un nouveau champ de coopération : les questions liées aux affaires intérieures et à la justice. Elles relevaient auparavant de multiples enceintes de coopération intergouvernementale. Le besoin de

intergouvernementele samenwerking. De nood aan veiligheid is een van de belangrijkste punten van zorg in alle lidstaten.

De Europese Staten hebben elk hun eigen cultuur. Het Verdrag betreffende de Europese Unie bevestigt het respect voor de nationale identiteit van elke Staat. Indien wij die Europese verworvenheden willen behouden en ontwikkelen, moeten we inschatten hoe ver de nieuwe actieradius reikt. De informatie-maatschappij van morgen is een aanzienlijke uitdaging. We moeten ook het Europa van de geest verdedigen. Daarom is een van de prioriteiten van het Franse voorzitterschap er in het bijzonder op toe te zien dat Europa zijn eigen identiteit verdedigt en ontwikkelt en dat het op het vlak van het onderzoek een actief Europees beleid voert.

Tot slot is er ook de voorbereiding van de intergouvernementele Conferentie van 1996. De Unie moet zich voorbereiden op die fundamentele stap die nieuwe uitbreidingen noodzakelijkerwijze voorafgaat. Frankrijk draagt de verantwoordelijkheid voor de voorbereiding van het verslag van de Raad over de werking van de huidige instellingen.

B. GEDACHTENWISSELING

1. Het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid

Verscheidene sprekers onderstrepen het gebrek aan efficiëntie van de intergouvernementele besluitvorming op het gebied van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid. Daarom wordt er herhaaldelijk voor gepleit dat de intergouvernementele conferentie een doorbraak zou proberen te forceren naar een communautarisering van dit beleid.

Een spreker pleit voor meer moraliteit in het buitenlandse beleid met strengere eisen op het gebied van het naleven van de mensenrechten in Staten waarmee de Unie betrekkingen onderhoudt en inzonderheid in die waaraan de lidstaten wapens verkopen.

De fungerende raadsvoorzitter beklemtoont dat de Europese Unie, juist doordat zij een groot belang hecht aan het respecteren van de rechten van de mens, zich in haar buitenlands beleid onderscheidt van sommige andere Staten.

Gevraagd naar het welslagen van het vredesproces in het Midden-Oosten, stelt de heer Juppé vast dat thans sprake is van een mislukking, maar toont hij zich een overtuigd voorstander van het voortzetten van dit proces zonder het volledige verdwijnen van terroristische acties als voorafgaande voorwaarde te stellen.

Op verzoek van een spreker bevestigt de heer Juppé dat het stabiliteitspact inderdaad de onschend-

sécurité est une préoccupation majeure dans tous les Etats membres.

Les Etats européens ont, chacun, leur culture. Le traité sur l'Union européenne affirme le respect de l'identité nationale de chaque Etat. Si nous souhaitons préserver et développer ces acquis européens, force est de prendre la mesure des nouveaux champs d'action qui s'ouvrent. La société de l'information de demain est un enjeu considérable. Il nous faut aussi affirmer une communauté européenne de l'esprit. C'est pourquoi, au titre de ses priorités, la présidence française veillera particulièrement à ce que l'Europe défende et développe sa propre identité et qu'elle mette en œuvre une politique européenne active dans le domaine de la recherche.

Enfin, il y a la préparation de la Conférence intergouvernementale de 1996. L'Union doit se préparer à cette étape fondamentale, préalable indispensable à de nouveaux élargissements. La France a la responsabilité de conduire la préparation du rapport du Conseil sur le fonctionnement des institutions actuelles.

B. ECHANGES DE VUES

1. La politique étrangère et de sécurité commune

Plusieurs intervenants soulignent l'inefficacité de la prise de décision intergouvernementale dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune. Voilà pourquoi plusieurs interventions plaident pour que la Conférence intergouvernementale marque une percée dans le sens de la communautarisation de cette politique.

Un intervenant plaide en faveur d'une moralité accrue dans la politique de relations extérieures s'accompagnant d'exigences plus fermes dans le domaine du respect des droits de l'homme dans les états avec lesquels l'Union entretient des relations et, en particulier, envers ceux auxquels les états-membres vendent des armes.

Le Président du Conseil en exercice insiste sur le fait que c'est justement sur le plan de la grande importance qu'elle porte au respect des droits de l'Homme, que l'Union européenne se distingue de la politique étrangère pratiquée par certains autres états.

Interrogé sur le succès du processus de paix au Moyen-Orient, M. Juppé constate l'échec évident au stade actuel mais se montre convaincu de l'absolue nécessité de la poursuite du processus sans poser comme préalable la disparition totale des actions terroristes.

A la requête d'un intervenant, M. Juppé confirme que le pacte de stabilité vise effectivement l'intangi-

1369 - 1 (1994-1995)

baarheid van de grenzen in Europa op het oog heeft, daaronder begrepen die tussen de Staten van ex-Joegoslavië.

2. Toekomst van de Europese Unie

De heer Eyskens, lid van de Kamer van volksvertegenwoordigers, vestigt de aandacht van de deelnemers op het feit dat bij consensus over dat punt de communautarisering van de tweede en derde pijlers geen diepgaande wijzigingen van het Verdrag over de Europese Unie zou vergen aangezien dit daartoe reeds de mogelijkheid biedt, via de passerel beschreven in artikel K.9 van het verdrag om sommige handelingen die tot het domein van Justitie en Binnenlandse Zaken behoren te communautariseren.

De heer Eyskens heeft zich ongerust getoond over de wijze waarop uitbreiding en verdieping met elkaar te verzoenen vallen. Uitbreiding veronderstelt dat er duidelijke voorwaarden worden gesteld aan de toetreding van landen van Midden- en Oost-Europa. De bezorgdheid over de opkomst van het neocommunisme en het verlenen van de onmisbare steun voor de democratisering en de economische ontwikkeling van die landen zijn andere aspecten van de actie betreffende de toetreding van die landen.

Bij die uitbreiding moeten beslissende vragen gesteld worden aan de huidige lidstaten :

- zijn zij bereid om hun begrotingen bestemd voor de LMOE te verdubbelen;
- zijn zij bereid om hun markt open te stellen voor de landbouwprodukten uit de LMOE;
- zijn zij bereid hun monetair beleid afgestemd op de toetreding van de nieuwe lidstaten voort te zetten?

Op dit punt meent de fungerende raadsvoorzitter dat de intergouvernementele conferentie het nieuwe profiel van Europa zal moeten uittekenen en dus ook zal moeten bepalen op welke wijze de verdieping en de uitbreiding moeten plaatsvinden.

De heer Juppé vestigt te persoonlijk ten titel de aandacht op het onvermijdelijke van de uitbreiding met de LMOE aangezien de beloftes die aan verschillende landen werden gedaan, de Unie daartoe verbinden. Het is evenwel niet zeker dat men over de nodige middelen zal beschikken om het gemeenschappelijk beleid uit te breiden en al evenmin dat de nieuwe lidstaten de nodige middelen zullen hebben om zich naar de regels van de gemeenschap te schikken.

De raadsvoorzitter voert het begrip in van een kring van partnerstaten van de Europese Unie, duidelijk te onderscheiden van kandidaat-lidstaten. Immers, zelfs op lange termijn is een toetreding van sommige Staten zoals Rusland niet denkbaar.

Gevraagd naar de efficiëntie van het halfjaarlijkse voorzitterschap zoals dat thans bestaat, zegt de heer Juppé dat die in grote mate afhangt van de continuïteit in de inspanningen van de landen die om beurten het voorzitterschap waarnemen.

biliteit des frontières en Europe, y compris entre les états de l'ex-Yougoslavie.

2. Avenir de l'Union européenne

M. Eyskens, membre de la Chambre des Représentants, attire l'attention des participants sur le fait qu'en cas de consensus sur ce point, la communautarisation des second et troisième piliers ne demanderait pas de profondes modifications du Traité sur l'Union européenne puisque celui-ci offre d'ores et déjà la possibilité, par le biais d'une « passerelle » décrite à l'article K.9 du Traité permettant de communautariser certaines actions relevant des domaines de la Justice et des Affaires intérieures.

M. Eyskens s'est inquiété de la façon dont il convient de concilier élargissement et approfondissement. L'élargissement suppose que des conditions claires soient formulées à l'adhésion des pays d'Europe centrale et d'Europe de l'Est. Le souci au sujet de l'émergence du néo-communisme et la mise en place de l'indispensable soutien à l'effort de démocratisation et au développement économique de ces états forment d'autres volets de l'action liée à l'élargissement à ces pays.

Enfin, cet élargissement pose des interrogations déterminantes aux états membres actuels :

- sont-ils prêts à doubler les budgets destinés aux PECOS;
- sont-ils disposés à ouvrir leur marché à la production agricole des PECOS;
- sont-ils prêts à poursuivre leur politique monétaire dans l'optique de l'adhésion de nouveaux états membres?

Sur ce point le Président du Conseil en exercice estime qu'il appartiendra à la Conférence intergouvernementale de définir le nouveau profil de l'Europe et, partant, de déterminer la façon dont l'approfondissement et l'élargissement doivent s'articuler.

M. Juppé, en son nom personnel, insiste sur le caractère inéluctable de l'élargissement aux PECOS puisque des promesses faites à différents pays engagent l'Union. Cependant, il n'est pas certain que l'on disposera des moyens nécessaires à l'extension des politiques communes et que les nouveaux états membres, pour leur part, auront les moyens d'assumer les disciplines communes.

Le Président du Conseil introduit la notion d'un cercle d'états partenaires de l'Union européenne, à différencier clairement des candidats états membres. En effet, l'on ne peut, même à longue échéance, envisager l'adhésion ultérieure de certains états tels que la Russie.

Interrogé sur l'efficacité de la présidence semestrielle telle qu'elle existe aujourd'hui, M. Juppé la rend en grande mesure dépendante d'une continuité d'effort entre les pays qui se succèdent à la présidence.

Hij meent trouwens dat, als men — zoals sommige lidstaten wensen — meer impulsen wil van de raad, de verlenging van het voorzitterschap tot een of twee jaar daarvoor een noodzakelijke voorwaarde is.

Verscheidene sprekers hebben het over de noodzaak om voortgang te maken op sociaal gebied en op het gebied van groei en werkgelegenheid.

De heer Juppé is het daarmee eens : de publieke opinie heeft veel meer belangstelling voor het sociale dan voor institutionele hervormingen.

Een lid pleit voor een betere benutting van de culturele paragraaf uit het verdrag over de Europese Unie en stelt verschillende invalshoeken voor :

a) algemeen, de Europese culturele bezieling stimuleren;

b) culturele tolerantie bevorderen;

c) ten strijde trekken tegen de vernietiging van culturele symbolen (iconocide) daar waar gemeenschappen met een sterk uiteenlopende culturele identiteit met elkaar in conflict zijn.

De fungerende voorzitter van de raad is het niet eens met het standpunt van spreker : het komt hem onder meer voor dat dankzij de richtlijn « televisie zonder grenzen » de Europese produkties een plaats in de media behouden. Hij heeft de indruk dat het Europese beleid begrip mogelijk moet maken tussen de verschillende gemeenschappen die samenleven in de Europese Unie en gemeenschappelijk waarden moet ontwikkelen. Hij beklemtoont eveneens het belang van de meertaligheid, die moet worden aangemoedigd door de verplichting om in de scholen van de gemeenschap meerdere talen te onderwijzen. Hij is het eens met de spreker die aandringt op de noodzaak om het cultureel erfgoed in oorlogvoerende landen te beschermen.

III. — DE STRIJD TEGEN DE FRAUDE IN DE EUROPESE GEMEENSCHAP

A. UITEENZETTING DOOR DE HEER LAMASSOURE, GEDELEGEERD MINISTER VOOR EUROPESE AANGELEGENHEDEN

Het Franse voorzitterschap wil vooruitgang boeken in de fraudebestrijding. Naast de efficiënte toepassing van het gemeenschapsrecht, die moet worden gewaarborgd, moet een echte juridische dimensie aan de interne markt worden gegeven.

De afgelopen tien jaar heeft Europa ingrijpende veranderingen ondergaan : uitbreiding naar het Zuiden, de Europese Akte en het Verdrag van 1992. De Europese begroting is nagenoeg verdrievoudigd. De fondsen besteed aan het structureel beleid zijn verdubbeld en maken meer dan 30 % van die begroting uit.

De middelen voor de fraudebestrijding houden niet altijd gelijke tred met de ontwikkeling van die fraude. Het Europees Rekenhof en de commissie Be-

Il estime par ailleurs que le renforcement du rôle d'impulsion du Conseil, souhaité par plusieurs états membres, passe nécessairement par l'allongement de la présidence à un ou deux ans.

Plusieurs intervenants insistent sur la nécessité d'avancées dans le domaine social, de la croissance et de l'emploi.

M. Juppé partage ce point de vue : le social mobilise l'opinion publique bien plus que les réformes institutionnelles.

Un intervenant plaide pour une meilleure exploitation du paragraphe culturel contenu dans le Traité sur l'Union européenne. Il propose différentes pistes :

a) en termes généraux, stimuler l'inspiration culturelle européenne;

b) propager la tolérance culturelle;

c) lutter contre la destruction de symboles culturels (« iconocide ») là où des conflits opposent des communautés à identité culturelle fort divergente.

Le président en exercice du Conseil ne partage guère le point de vue de l'intervenant : il lui semble entre autres que grâce à la directive « Télévision sans frontières », les productions européennes conservent une place dans les médias. Il lui apparaît que la politique européenne doit permettre de développer la compréhension entre les différentes communautés qui coexistent dans la Communauté et de développer des valeurs communes. Il insiste également sur l'importance du plurilinguisme qui doit être encouragée par l'obligation dans les écoles de la Communauté d'enseigner plusieurs langues. Il approuve le souci de tolérance exprimé par l'intervenant sur la nécessité de protéger le patrimoine culturel dans les pays en guerre.

III. — LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE DANS LA COMMUNAUTE

A. EXPOSE DE M. LAMASSOURE, MINISTRE DELEGUE AUX AFFAIRES EUROPEENNES

La présidence française souhaite faire progresser la lutte contre la fraude. Au-delà de l'application efficace du droit communautaire, qu'il convient de garantir, il s'agit de donner une véritable dimension juridique au marché intérieur.

Au cours des dix dernières années, l'Europe a subi des transformations importantes marquées par l'élargissement vers le Sud, l'Acte unique européen et le traité de 1992. Le budget européen a presque triplé. Les fonds consacrés à la politique structurelle ont doublé, passant à plus de 30 % de ce budget.

Les moyens de combattre la fraude ne se sont pas toujours adaptés au rythme de progression de celle-ci. La Cour des comptes européenne, la commission

grotingscontrole van het Europees Parlement, tal van werkzaamheden van de nationale parlementen, alsmede publikaties van de heer d'Aubert doen terzake belangrijke onthullingen.

Dat probleem dient dringend te worden aangepakt want, als we niet opletten, zal heel de gemeenschapsconstructie ernstig door de fraude worden bedreigd, met op termijn het risico dat de eenheidsmarkt uiteenvalt onder druk van een ongelijke concurrentie.

Er bestaat echter geen rechtsregel zonder dat overtredingen daarvan worden bestraft. Men kent de spreuk : « *nulla poena sine lege* », die men overigens kan omkeren : « *nulla lex sine poena* »; er bestaat geen valabele wet als ze niet in een straf voorziet : een wet die niet straft is van generlei waarde.

De gemeenschapsfraude kan in drie categorieën worden opgedeeld : fraude die binnen elke Lid-Staat wordt gepleegd, bijvoorbeeld inzake eigen middelen, op landbouwgebied of in verband met structuurfondsen; interne grensoverschrijdende fraude waarbij verschillende Lid-Staten betrokken zijn; externe grensoverschrijdende fraude die gepleegd wordt in de betrekkingen tussen de Unie met derde landen, bij in- of uitvoer.

Over welke instrumenten beschikken wij om die fraude te bestrijden? Men kan alleen maar vaststellen dat het juridisch kader thans ontoereikend is.

Het eerste niveau betreft de algemene verplichtingen inzake sancties die aan de Staten moeten worden opgelegd op grond van het Verdrag en van de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen (HJEG).

De beginselen van de voorrang van het gemeenschapsrecht, van rechtstreekse toepassing van de regelgeving, en vooral van loyale en wederzijdse samenwerking tussen de Staten en de gemeenschapsinstellingen, bepalen het kader waarin de definitie en de tenuitvoerlegging van nationale sancties door de Staten gesitueerd zijn.

Op het vlak van de fraude die de financiële belangen van de Gemeenschap in het gedrang brengt, legt het Verdrag zelf de bevoegdheid van de Staten vast om specifiek gemeenschappelijke misdrijven te vervolgen. Het legt hen immers de verplichting op op soortgelijke overtredingen dezelfde straf te stellen als de nationale wetgeving — artikel 209 A.1 van het Verdrag, over de fraude die de financiële belangen van de Unie schaadt — maar die algemene verplichting om in straffen te voorzien staat geen enkele sanctie vermeld!

Op het gebied van de landbouw en de diergeneeskunde leggen verscheidene wetsordeningen of richtlijnen economische sancties op, zoals een intrekking van de erkenning, het stopzetten van de handel of financiële sancties zoals de niet-teruggave van een waarborg dan wel de uitsluiting uit een aantal steunregelingen. In de EG-regelgeving staan dus al een heel aantal straffen vermeld in het raam van het gemeenschappelijk landbouwbeleid.

de Contrôle budgétaire du Parlement européen, de nombreux travaux des Parlements nationaux, ainsi que des ouvrages tel que celui de M. d'Aubert sont importants à cet égard.

Il convient de traiter ce problème en urgence, car, si l'on n'y prend garde, la construction communautaire tout entière sera menacée gravement par la fraude, avec un danger d'éclatement, à terme du marché unique, par l'effet d'une concurrence inégale.

Or, il n'est pas de règle de droit sans la sanction des infractions à la règle. On connaît l'adage: « *nulla poena sine lege* ». Il est réversible et l'on pourrait tout aussi bien dire : « *nulla lex sine poena* », c'est-à-dire qu'il n'y a pas de loi qui vaille si elle ne prévoit pas de sanction : la loi est nulle qui ne punit pas.

La fraude communautaire peut se décomposer en trois catégories : la fraude interne à chaque Etat membre, par exemple en matière de ressources propres, en matière agricole ou de fonds structurels; la fraude transnationale interne, qui implique plusieurs Etats membres; la fraude transnationale externe, qui se pratique dans les relations de l'Union avec les pays tiers, à l'importation ou à l'exportation.

Quels sont les outils dont nous disposons pour lutter contre cette fraude? Force est de constater que le cadre juridique est aujourd'hui incomplet.

Le premier niveau concerne les obligations générales en matière de sanctions qui s'imposent aux Etats en vertu du traité et de la jurisprudence de la Cour de justice des communautés européennes (CJCE).

Les principes de primauté du droit communautaire, d'applicabilité directe des règlements, et surtout de coopération loyale et réciproque entre les Etats et les institutions communautaires, fixent le cadre dans lequel s'inscrivent la définition et la mise en œuvre par les Etats des sanctions nationales.

Dans le domaine de la fraude aux intérêts financiers de la Communauté, c'est le traité lui-même qui établit la compétence des Etats pour poursuivre des délits spécifiquement communautaires, en les obligeant à appliquer la même peine que la législation nationale pour des infractions comparables — article 209 A.1 du traité sur la fraude aux intérêts financiers de la Communauté — mais cette obligation générale de prévoir des sanctions n'est assortie elle-même d'aucune sanction!

Dans le domaine agricole et vétérinaire, plusieurs règlements ou directives introduisent des sanctions économiques, telles qu'un retrait d'agrément, l'arrêt de la commercialisation, ou des sanctions financières comme la non-restitution d'une caution, l'exclusion du bénéfice de certains régimes d'aides. La définition de sanctions administratives dans les règlements communautaires est donc déjà fréquente dans le cadre de la politique agricole commune.

Maar er is geen algemeen kader voor gemeenschappelijke administratieve sancties. Er bestaat een veelheid aan uiteenlopende clausules op landbouwgebied en er zijn grote lacunes in de teksten die de andere gemeenschappelijke beleidsmateries met financiële gevolgen betreffen — structuurfondsen, onderzoek, gemeenschapshulp aan derde landen bijvoorbeeld.

Wat de strafrechtelijke sancties betreft, opent het Verdrag van Maastricht met de « derde pijler » — artikel K 1 — nieuwe perspectieven. Het biedt namelijk de mogelijkheid tot een gemeenschappelijk optreden te beslissen of om inzake justitie en binnenlandse zaken overeenkomsten uit te werken waarmee de strafrechtelijke sancties zo nodig nader op elkaar kunnen worden afgestemd; maar tot dusver werden die bepalingen niet door een praktische toepassing gevolgd.

Vervolgens bestaat er, in een aantal beperkte gebieden, een systeem van administratieve sancties die door de gemeenschappelijke orde zelf zijn opgesteld. Dat is het geval voor het gemeenschappelijk mededingingsrecht. Bij gebrek aan een gemeenschappelijke openbare macht, laat de Unie het aan de Staten over om onder dwang de door haar uitgevaardigde straffen ten uitvoer te leggen. Die rechtsregeling vertoont dus een fundamenteel gebrek : leden die de noodzakelijke maatregelen niet nemen worden niet gestraft; de Staten worden er, integendeel, in feite toe aangespoord de ondernemingen die bij hen fraude plegen, te beschermen.

Het Rekenhof en de Coördinatiegroep voor de fraudebestrijding (UCLAF) zijn de veldwerkers van de Unie. Het Europese Rekenhof is evenwel een louter administratieve instelling zonder jurisdictionele bevoegdheid, in tegenstelling tot de rekenhoven van andere landen, zoals het Franse « Cour des Comptes » : het Europese Rekenhof kan niet meer doen dan de resultaten van zijn onderzoeken in verslagen opnemen en die opmerkingen jaar na jaar herhalen, wanneer daaraan — zoals spijtig genoeg vaak gebeurt — geen afdoend gevolg wordt gegeven. De UCLAF is in de eerste plaats een coördinerend orgaan dat gegevens verzamelt die het ontvangt van de controlediensten van de Commissie of die uit de aangiftes van de Lidstaten worden gehaald : de UCLAF is evenmin bevoegd om vervolging in te stellen en de fraudeurs te bestraffen. De instelling van informatienetwerken en gegevensbanken is evenwel een goede zaak.

Kortom, de nationale overheden blijven bij voorrang bevoegd om controle uit te oefenen en zijn exclusief bevoegd om de overtreders te vervolgen en te bestraffen.

Ik heb bovendien vragen bij de wijze waarop de complementariteit van de handelingen van de communautaire en nationale controle-organen kan worden gewaarborgd.

Welke oplossingen kunnen voor die gebreken worden gevonden? In de eerste plaats moet klaarheid

Mais il n'y a pas de cadre général aux sanctions administratives communautaires. Il y a une multiplication de clauses disparates dans le domaine agricole et de graves lacunes dans les textes intéressant les autres politiques communautaires à incidence financière — fonds structurels, recherche, aide communautaire aux pays tiers, par exemple.

En ce qui concerne les sanctions pénales, le traité de Maastricht, avec le « troisième pilier » — article K 1 — ouvre de nouvelles perspectives, puisqu'il offre la possibilité de décider des actions communes ou d'élaborer des conventions dans le domaine de la justice et des affaires intérieures, le cas échéant, pour rapprocher les sanctions pénales; mais, jusqu'à présent, ces dispositions n'ont pas reçu d'application pratique.

Ensuite, dans un certain nombre de domaines limités, il existe un système de sanctions administratives établies par l'ordre communautaire lui-même. C'est le cas du droit communautaire de la concurrence. En l'absence de force publique communautaire, la Communauté s'en remet aux Etats pour l'exécution forcée des sanctions qu'elle édicte. Ce mécanisme juridique a donc un défaut fondamental : aucune sanction n'est prévue contre les Etats membres qui ne prennent pas les mesures nécessaires; au contraire, les Etats se trouvent de fait incités à protéger chez eux les entreprises qui fraudent.

La Cour des comptes et l'Unité de coordination de la lutte contre la fraude (UCLAF) sont les bras séculiers de la Communauté. Toutefois, la Cour des comptes européenne est un simple organisme administratif dénué de compétence juridictionnelle, à la différence de ce qui existe dans certains pays comme la Cour des comptes française : cela signifie qu'elle ne peut aller au-delà de la simple consignation des résultats de ses enquêtes dans des rapports et la répétition de ces observations d'une année sur l'autre, au cas, hélas! fréquent, où des suites satisfaisantes n'ont pas été données. Quant à l'UCLAF, c'est avant tout un organisme de coordination qui collecte les informations reçues des services de contrôle de la Commission ou provenant des déclarations des Etats membres : elle n'a pas non plus le pouvoir d'enclencher la poursuite et la répression des fraudeurs. Je salue cependant la mise en place de réseaux d'information et de bases de données.

En un mot, les autorités nationales restent prioritairement compétentes pour exercer les contrôles et sont exclusivement compétentes pour poursuivre et sanctionner les contrevenants.

En outre, je m'interroge sur la manière dont il faut assurer la complémentarité des actions entre organes de contrôle communautaires et nationaux.

A ces imperfections, quels remèdes? Il faut, en premier lieu, clarifier les choix politiques sur la ré-

1369 - 1 (1994-1995)

worden gebracht in de politieke keuzes betreffende de verdeling van de bevoegdheden. Theoretisch gezien zijn er drie mogelijkheden.

De eerste mogelijkheid gaat uit van het subsidiariteitsbeginsel en houdt in dat vrede moet worden genomen met de bestaande regelingen : het beroep wegens niet-nakomen van de Commissie tegen Lidstaten die een overtreding begaan. Die regeling zou afdoende zijn geweest wanneer de Unie op een beperkt aantal gebieden bevoegd was en slechts een gering aantal Lidstaten telde; zij kan niet langer worden toegepast in een verruimde Unie die op talloze gebieden bevoegd is.

De tweede mogelijkheid is het creëren van een werkelijk Europees rechtsgebied. Dat is thans evenwel een onrealistische visie, die veel verder gaat dan wat de publieke opinie, de nationale parlementen en de regeringen willen aanvaarden.

Er rest ons derhalve alleen de derde mogelijkheid, waarbij wordt bevestigd dat de Staten bevoegd zijn en de bestraffing van fraude of van schendingen van het gemeenschapsrecht aan hen wordt overgelaten, zonder dat ze daarbij evenwel de vrije keuze hebben of hun verbeelding kunnen laten werken : die oplossing hebben we de Unie voorgesteld in het memorandum betreffende de sancties vervat in en de effectieve toepassing van het gemeenschapsrecht.

Er moet een tweede principieel probleem worden opgelost, dat met name betrekking heeft op de aard van de sancties, de indeling in administratieve en strafrechtelijke sancties. We hebben ze eigenlijk allebei nodig. De administratieve sancties zijn niet bedoeld om de plaats in te nemen van de strafrechtelijke sancties, ze vormen er een aanvulling op. Zij strekken ertoe te bewerken dat gedragingen die de financiële belangen van de Unie schaden, automatisch worden bestraft, zonder daarbij een beroep te doen op de procedures inzake de strafrechtelijke sancties die noodzakelijkerwijs omslachtiger en langduriger zijn. Bovendien maken de administratieve sancties het mogelijk onopzettelijke handelingen te bestraffen. Zij zijn tot slot de enige die volledig in overeenstemming zijn met het subsidiariteitsbeginsel. De nationale bepalingen betreffende de strafrechtelijke sancties kunnen dankzij de zogenaamde « derde pijler » tevens op elkaar worden afgestemd.

Voorts moet op ieder gebied worden gestreefd naar de vervolmaking van de rechtsinstrumenten, door voor elk van die instrumenten eenvoudige doelstellingen af te bakenen. Op het stuk van de fraudebestrijding wordt een regeling ingesteld die de administratieve sancties vastlegt en wordt een verdrag uitgewerkt, waarin de specifieke tenlastelegging van begrotingsfraude strafrechtelijk wordt omschreven. Dankzij die vernieuwing is identificatie mogelijk van dat type van fraude, dat tot nu toe opging in algemene beschuldigingen. Zij zorgt tevens voor meer doorzichtigheid op het stuk van de straffen die in elke Staat voor dezelfde feiten worden opgelegd, alsmede voor een harmonieuze ontwikkeling van de wederzijdse rechtshulp.

partition des compétences. Trois voies étaient théoriquement ouvertes.

La première, fondée sur le principe de la subsidiarité, conduirait à l'impossibilité d'aller au-delà de ce qui existe : il faudrait se contenter du recours en manquement de la Commission contre les Etats membres pris en défaut. Ce mécanisme pouvait suffire quand les champs de compétence de la Communauté étaient restreints et le nombre d'Etats limité; il n'est plus à la mesure du problème dans une Communauté élargie aux champs de compétence multiples.

La deuxième voie possible serait de créer un véritable espace judiciaire européen. Une telle perspective est aujourd'hui irréaliste : elle irait très au-delà de ce que l'opinion, les Parlements nationaux et les gouvernements sont prêts à accepter.

Nous retenons donc une troisième voie qui, confirmant la compétence des Etats, remet la sanction des fraudes ou des violations de droit communautaire à leur responsabilité, mais non à leur bonne volonté, sinon même à leur fantaisie : c'est ce que nous avons proposé à la Communauté dans le memorandum sur les sanctions et l'application effective du droit communautaire.

Un deuxième problème de principe doit être tranché : celui de la nature des sanctions, la répartition entre sanctions administratives et pénales. En fait, nous avons besoin des deux. Les sanctions administratives n'ont pas vocation à se substituer aux sanctions pénales, elles les complètent. Leur but est de conférer une plus grande automaticité à la répression de comportements qui portent atteinte aux intérêts financiers de la Communauté, sans obliger à recourir aux sanctions pénales, lesquelles sont nécessairement plus lourdes et plus longues. En outre, les sanctions administratives permettent de censurer des comportements non intentionnels. Enfin, elles sont les seules à être pleinement conformes au principe de subsidiarité. Quant aux sanctions pénales, le troisième pilier nous donne les moyens de rapprocher les dispositions nationales.

Il faudrait d'autre part compléter dans chaque domaine les outils juridiques en les mettant au service d'objectifs très simples. En matière de lutte contre la fraude, nous avons prévu un règlement, qui fixera les sanctions administratives, et une convention, qui introduira une incrimination spécifique pour la fraude au budget en matière pénale. Seule cette innovation peut permettre d'identifier cette fraude, jusqu'à présent immergée dans des incriminations générales, ainsi que d'aboutir à la transparence des sanctions appliquées dans chaque Etat aux mêmes faits et à un développement harmonieux de l'entraide judiciaire.

Inzake de eenheidsmarkt is men nog maar pas met het denkwerk begonnen. Frankrijk is voorstander van een pragmatische en geleidelijke aanpak die zou aanvangen met de opnemingsrichtlijnen of verordeningen van de Unie van een standaardclausule over de nationale sancties. Die clausule zou vier gegevens bevatten: de aan de Lidstaten opgelegde verplichting dat hun strafrecht bij overtreding van het gemeenschapsrecht in sancties zou voorzien; de gelijkstelling van de behandeling van overtredingen van het gemeenschapsrecht met die van overtredingen van het intern recht en dat geldt zowel voor de inhoudelijke als voor de procedurele voorwaarden; de noodzaak om doeltreffende, evenredige en ontraden sancties te hanteren; ten slotte de verplichting voor alle Lidstaten de Commissie in kennis stellen van de sancties die ze nemen bij overtreding van het gemeenschapsrecht; de Commissie moet van haar kant de ondernemers in kennis stellen van de sancties die de Lidstaten genomen hebben.

Derde krachtlijn: de fraudebestrijding vergt een versterking van de controle-instellingen zowel op het vlak van de Unie als op dat van de lidstaten, alsmede een betere onderlinge samenwerking. Ieder land heeft zijn eigen juridische en administratieve tradities. Zo treedt alleen in Frankrijk het Rekenhof als rechtbank op. Hoewel het normaal is dat elk land aan zijn eigen organisatie gehecht is, dient men toch af te stappen van een benadering die zich kenmerkt door bevoegdheidsconflicten en wederzijds wantrouwen en resoluut voor samenwerking te kiezen.

Er zou kunnen worden gedacht aan een handvest inzake de gemeenschappelijke doelstellingen tussen het Europees Rekenhof en de nationale hogere controle-instellingen. In dat handvest zou het algemene kader van de wederzijdse verbintenissen en verplichtingen van de instellingen op gebied van gemeenschapscontrole worden afgebakend. De nationale instellingen zouden daarbij vrij mogen beslissen met welke methoden en middelen ze daartoe willen komen. Het gaat hier om een beredeneerde toepassing van het subsidiariteitsbeginsel.

De bovenstaande hervormingen zijn een aanvulling van wat de afgelopen twee jaar reeds is ondernomen. In Frankrijk werd in 1993, naar het voorbeeld van de reeds bestaande Commissie van toezicht op de FEOGA-waarborg, een interministeriële commissie opgericht voor de controle op de besteding van de structuurfondsen door de Unie. Die commissies werken nauw samen met de COCOLAF, een door de Commissie opgerichte adviesgroep van deskundigen inzake fraudebestrijding.

De thans in het raam van de ECOFIN-raad aan de gang zijnde inventarisering van de op nationaal vlak getroffen maatregelen ter bestrijding van de fraude zal ons een duidelijker beeld geven van de toestand in de diverse lidstaten. Bij het uitstippelen van het toekomstig beleid op het vlak van de fraudebestrijding zullen daaruit de nodige conclusies dienen te worden getrokken.

En matière de marché unique, la réflexion en est à ses débuts. La France propose une démarche pragmatique et progressive qui commence par l'insertion dans les directives ou règlements communautaires d'une clause standard sur les sanctions nationales. Celle-ci comporterait quatre éléments: l'obligation pour les Etats d'introduire dans leur droit pénal des sanctions à la violation du droit communautaire: l'assimilation du traitement des violations au droit communautaire à celui des violations du droit national, dans les conditions de fond comme de procédure; la nécessité d'adopter des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives; enfin, l'obligation pour les Etats de notifier à la Commission les sanctions qu'ils adoptent en cas de violation du droit communautaire, celle-ci devant porter à la connaissance des opérateurs les sanctions adoptées par les Etats membres.

Troisième ligne d'action: la lutte contre la fraude passe par un renforcement des institutions de contrôle tant communautaire que national, et une meilleure coopération entre elles. Chaque pays a ses traditions juridiques et administratives. C'est ainsi qu'en France la Cour des comptes a un statut de tribunal, ce qui n'est pas le cas ailleurs. Il est normal que chaque pays veuille conserver sa propre organisation; cependant, il faut passer d'une approche marquée par les conflits de compétences et la méfiance réciproque à une approche résolument coopérative.

On pourrait mettre au point une charte d'objectifs entre la Cour des comptes européenne et les institutions supérieures nationales de contrôle, charte qui définirait le cadre général des engagements et obligations réciproques des institutions en matière de contrôle communautaire, tout en laissant aux institutions nationales la liberté des méthodes et des moyens à mettre en œuvre pour y parvenir. Voilà une application bien comprise du principe de subsidiarité.

Ces réformes complètent des actions déjà engagées depuis deux ans. En France, nous avons créé en 1993 une commission interministérielle de contrôle communautaire dans le domaine des fonds structurels, calquée sur le modèle de celle qui existait déjà pour le FEOGA-garantie. Ces commissions travaillent en étroite relation avec le groupe consultatif d'experts sur la lutte contre la fraude créé par la Commission, le COCOLAF.

L'exercice de recensement des mesures nationales prises pour lutter contre la fraude, menée actuellement dans le cadre du Conseil ECOFIN, va nous permettre de disposer à bref délai d'une vision plus claire de la situation dans les différents Etats membres. Il conviendra d'en tirer les conclusions qui s'imposent dans l'orientation future de la politique de lutte contre la fraude.

Die controles hebben logischerwijze tot gevolg dat tegen de overtreders vervolgingen moeten worden ingesteld. De verplichte aangifte van de vastgestelde overtredingen moet, samen met de controles die door de Commissiediensten binnen hun bevoegdheidsfeer worden uitgeoefend, de mogelijkheid bieden vrij makkelijk statistisch uit te maken welke Staten of sectoren het helemaal niet nauw nemen met de toepassing van de teksten. Op die manier zouden de controles meer doelgericht kunnen worden uitgeoefend. Daarenboven dient erop te worden toegezien dat de door de gemeenschapsinstanties in het raam van hun controlebevoegdheid aan het licht gebrachte fraudegevallen het passende gevolg krijgen, zodat kan worden nagegaan of de lidstaten er werkelijk administratieve en strafrechtelijke gevolgen aan gegeven hebben.

Voorts moet de mogelijkheid worden overwogen om op de Staten die op heterdaad betrapt worden hun verplichtingen niet na te komen, financiële sancties toe te passen. Die regeling bestaat reeds in het gemeenschappelijke landbouwbeleid in het raam van de aanzuivering van de rekeningen van de FEOGA-waarborg en in die van de monetaire unie waarbij de Staten beboet worden als zij hun verplichtingen op het gebied van het toegelaten overheidstekort niet nakomen. De uitbreiding van die regelingen lijkt een interessante manier om de lidstaten met betrekking tot de fraudebestrijding meer verantwoordelijkheidszin bij te brengen.

Ziedaar de krachtlijnen van wat een efficiënter beleid kan worden op het gebied van fraudebestrijding en van een degelijke toepassing van het gemeenschapsrecht. Daarbij moet men er uiteindelijk toe komen dat de burgers van de Unie dezelfde fundamentele rechten ten aanzien van het rechtsbestel zouden krijgen en hun dezelfde waarborgen op het gebied van procedure, transparantie en toegang tot het gerecht te garanderen. De geloofwaardigheid van de rechtsorde van de Unie staat hier op het spel.

Die voorstellen van het Franse voorzitterschap zullen ons werkkader voor het eerste semester van 1995 vormen. Wij verwachten veel van de werkzaamheden van de nationale parlementen om deze regelingen aan te vullen en aan te passen, zodat wij de waarborg krijgen dat de financiële rechten van de Unie op zijn minst in dezelfde mate geëerbiedigd zullen worden als de rechten van iedere lidstaat.

B. GEDACHTENWISSELING

1. Omvang en oorzaken van het fraudefenomeen

De verschillende sprekers zijn het erover eens dat het moeilijk, ja zelfs onmogelijk is de omvang van de fraude ten nadele van de Gemeenschap te becijferen. Allen zijn van mening dat men zich tegen die prak-

Corollaires des contrôles, les poursuites doivent être déclenchées contre les contrevenants. Les obligations de déclaration des infractions relevées, combinées à des contrôles menés par les services de la Commission dans la limite de leur pouvoir, doivent permettre de cerner assez aisément, de manière statistique, les Etats ou les secteurs où l'application des textes apparaît particulièrement laxiste. Ainsi pourra-t-on mieux cibler les contrôles. Il convient également de veiller à ce que les fraudes détectées par des instances communautaires dans le cadre de leur pouvoir de contrôle fassent l'objet d'un suivi approprié, pour vérifier les suites administratives et pénales qui leur sont données par les Etats membres.

Il faudra en outre réfléchir à la possibilité d'appliquer des sanctions financières aux Etats qui seraient pris en flagrant délit de manquement à leurs obligations. Ce système existe déjà en matière de politique agricole commune dans le cadre de la procédure d'apurement des comptes du FEOGA-garantie, et dans le cadre de l'union monétaire où les Etats pourront se voir infliger des amendes s'ils ne respectent pas leurs obligations en matière de déficit public. L'extension d'un tel dispositif apparaît comme une piste intéressante si l'on veut responsabiliser davantage les Etats au sujet de la fraude.

Tels sont les grands axes de ce que pourrait être une politique plus efficace de lutte contre la fraude et de bonne application du droit communautaire, l'objectif final étant d'assurer aux citoyens de l'Union les mêmes droits fondamentaux à l'égard des systèmes juridictionnels, les mêmes garanties concernant la procédure, la transparence et l'accès à la justice, et d'instituer les procédures de coopération judiciaire et administrative. Il y va de la crédibilité de l'ordre juridique communautaire.

Ces propositions de la présidence française fourniront notre cadre de travail au premier semestre 1995. Nous comptons beaucoup sur les travaux des Parlements nationaux pour compléter et adapter ce dispositif de façon à nous donner la garantie que les droits financiers de la Communauté seront respectés au moins aussi bien que ceux de chaque Etat membre. D'avance, je vous remercie de votre contribution.

B. ECHANGE DE VUES

1. Ampleur et causes du phénomène de la fraude

Les différents orateurs s'accordent sur la difficulté, voire l'impossibilité de chiffrer l'ampleur de la fraude contre la Communauté. Tous indiquent qu'il faut avant tout se mobiliser contre cette pratique :

tijk met klem moet verzetten : het gaat niet alleen om de financiële bedragen die op het spel staan maar vooral om het vermogen van de Gemeenschap om haar regelgeving te doen respecteren. Verschillende sprekers wijzen er overigens op dat de ingewikkeldheid van die regelgeving tot fraude aanzet en pleiten dan ook voor de vereenvoudiging ervan.

2. De verantwoordelijkheid voor de strijd tegen de fraude ten nadele van de Europese Gemeenschap

De verschillende sprekers zijn het erover eens dat de lidstaten verantwoordelijk zijn voor het geringe succes dat tot nog toe geboekt werd bij de fraudebestrijding. Men kan alleen maar vaststellen dat de lidstaten niet geneigd zijn de diverse vormen van fraude waarbij hun nationale ondernemingen betrokken zijn, drastisch te vervolgen.

Een spreker wijst ook op de verantwoordelijkheid van de Europese Commissie, die nooit veel blijf heeft gegeven van dynamisme in de fraudebestrijding en -preventie.

De sprekers hebben er in het algemeen ook voor gepleit de Europese Rekenkamer op een consequenter wijze bij de fraudebestrijding te betrekken. Zij hopen op een betere medewerking van de Europese Commissie en op de steun van de nationale parlementen bij de fraudebestrijding op het terrein, die uiteindelijk een taak is van de afzonderlijke staten en niet van de Gemeenschap. De sprekers hebben eveneens met genoegen vastgesteld dat de Raad bereid is de noodzakelijke impulsen te geven aan een betere organisatie van de strijd tegen fraude.

In de ogen van de delegatie van het Europees Parlement moet dit Parlement de bevoegdheid krijgen om administratieve sancties op te leggen. Dit voorstel staat haaks op de standpunten van de verschillende delegaties van de nationale parlementen die er op aandringen dat de strijd tegen de fraude wordt opgedragen aan de nationale staten.

De heer Ducarme, ondervoorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers pleit ervoor dat fraudezaken in laatste instantie beslecht zouden worden door het Europese Hof van Justitie waarvan de bevoegdheden moeten worden afgebakend. In zijn ogen is het niet wenselijk dat de Europese Unie de strijd tegen de fraude, omdat die een hachelijke onderneming is, afwentelt op de afzonderlijke lidstaten.

3. Principes waarop de strijd tegen de fraude steunt

De meeste sprekers zijn het eens met het principe « *nulla poena sine lege* » dat door de heer Lamassoure benadrukt wordt. Sommigen koppelen dat principe aan een ander principe, dat kan worden samengevat als « *nulla poena sine culpa* » met andere woorden het misdrijf moet nauwkeurig kunnen worden bepaald alvorens een straf wordt opgelegd.

plus que la masse financière en jeu, il s'agit de la capacité de la Communauté à faire respecter ses réglementations. Plusieurs orateurs désignent par ailleurs la complexité de ces derniers comme un incitant à la fraude et plaident vivement pour leur simplification.

2. La responsabilité de combattre la fraude contre la Communauté européenne

Les différents orateurs s'accordent sur la responsabilité qui incombe aux états membres dans le manque de succès enregistré dans la lutte contre la fraude. Force est de constater que les états membres ne sont pas enclins à poursuivre de façon draconienne les formes de fraude où leurs entreprises nationales sont impliquées.

Un orateur insiste sur la responsabilité qui incombe également à la Commission européenne qui n'a pas toujours manifesté de grand dynamisme dans la lutte et la prévention de la fraude.

Les orateurs ont généralement plaidé pour une implication plus conséquente de la Cour des Comptes européenne, une action plus volontaire de la part de la Commission européenne et un engagement de la part des Parlements nationaux dans la lutte sur le terrain qui, en fin de compte, se fait au niveau des états et non au niveau de la Communauté. Les orateurs se sont également félicités de constater que le Conseil se déclare prêt à donner les impulsions nécessaires à une meilleure organisation de la lutte.

Aux yeux de la délégation du Parlement européen, ce dernier devrait obtenir la compétence d'infliger des sanctions administratives. Cette proposition se heurte aux positions de diverses délégations de Parlements nationaux, insistant pour leur part sur la nécessité de confier la lutte contre la fraude aux états nationaux.

M. Ducarme, Vice-Président de la Chambre des Représentants, plaide pour que la juridiction ultime revienne à la Cour de Justice européenne dont il importe de déterminer les compétences. A ses yeux, il ne convient pas que l'Union européenne se libère de l'exercice périlleux de la lutte contre la fraude en laissant toute la responsabilité aux états.

3. Principes inspirant la lutte contre la fraude

La plupart des intervenants marquent leur assentiment au principe « *nulla poena sine lege* » mis en exergue par M. Lamassoure. Certains y rattachent un principe qui pourrait s'énoncer en ces termes : « *nulla poena sine culpa* »; en d'autres termes, il faut pouvoir déterminer l'infraction de façon précise avant d'appliquer une sanction.

De strijd tegen de fraude veronderstelt eveneens de harmonisering in de lidstaten van de bestaande rechtssystemen en van de verschillende systemen voor fraudebestrijding. Zo heeft mevrouw Catala, die de Delegatie voor Europese aangelegenheden van de Franse Assemblée nationale vertegenwoordigt, de aandacht van de deelnemers erop gevestigd dat de Franse delegatie niet wil dat de fraude ten nadele van de Gemeenschap wordt gelijkgesteld met een nalatigheidsdelict terwijl fraude in het Franse strafrecht beschouwd wordt als een met opzet gepleegd strafbaar feit.

Dat de strijd tegen de fraude moet steunen op principes die in alle landen van de Unie op uniforme wijze erkend en toegepast worden, blijkt voldoende uit het wantrouwen dat die strijd veroorzaakt in sommige lidstaten die de voornaamste begunstigden van de structuurfondsen zijn. Die zijn geneigd de strijd tegen de fraude te zien als een slinks middel in de handen van de « rijke » lidstaten om de middelen die zij liever niet ter beschikking van anderen stellen, terug te winnen.

4. Sancties

Verschillende sprekers staan terughoudend tegenover een eenzijdige keuze voor administratieve sancties. De heer Ducarme, ondervoorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, onderstreept dat de fraudeerende bedrijven in dat geval eenvoudig de sancties in hun kosten zullen integreren. Daaruit zou voortvloeien dat het doel van de sancties zeker niet wordt bereikt. Het is immers onontbeerlijk dat die sancties een ontradend effect hebben : derhalve zijn de meeste sprekers van oordeel dat strafrechtelijke sancties onontbeerlijk zijn. Ten einde de impact ervan te vergroten gaan sommige sprekers zover de afschaffing van toekomstige gemeenschapssubsidies te eisen als sanctie.

5. Bestraffing volstaat niet

Verschillende sprekers hebben aangedrongen op de noodzaak van een aanvullend preventief optreden.

Besluit

De verschillende sprekers stellen met genoegen vast dat het thema van de fraude bij deze COSAC-uitgave aan bod is gekomen.

Het is duidelijk dat het debat nog lang niet is afgerond en dat hetzelfde onderwerp op de agenda van een toekomstige COSAC-vergadering moet worden geplaatst. Allen stellen met voldoening vast dat het probleem vandaag de aandacht krijgt die het verdient en wijzen op de rechtstreekse band tussen de geloofwaardigheid van de Unie en haar vermogen om de fraude doeltreffend te bestrijden.

La lutte contre la fraude exige également l'harmonisation dans les états membres des bases juridiques existantes et des systèmes de lutte contre la fraude. Ainsi, Madame Catala, représentant la délégation à l'Union européenne de l'Assemblée nationale, a attiré l'attention des participants sur le refus de la délégation de voir la fraude contre la communauté assimilée à la négligence caractérisée alors qu'en droit pénal français elle constitue une infraction intentionnelle.

Que la lutte contre la fraude doit impérativement reposer sur des principes admis et appliqués uniformément dans tous les pays de l'Union ressort suffisamment de la méfiance qu'elle suscite dans certains pays membres qui sont les principaux bénéficiaires des fonds structurels. Ceux-ci sont tentés de voir la lutte contre la fraude comme un moyen détourné entre les mains des états membres « riches » pour récupérer les fonds qu'ils préféreraient ne pas mettre à la disposition des autres.

4. Sanctions

Plusieurs orateurs expriment leur réticence envers une option unilatérale de sanctions administratives ce qui permettrait, a souligné M. Ducarme, Vice-Président de la Chambre des Représentants, aux entreprises fraudeuses d'« intégrer » tout simplement le coût des sanctions à leurs frais. Il en découlerait que le but des sanctions ne serait pas atteint. Il est en effet indispensable que celles-ci aient un effet dissuasif : dès lors, les intervenants dans leur grande majorité estiment que les sanctions pénales sont indispensables. Au nom du renforcement de leur impact, certains d'entre eux vont jusqu'à exiger en guise de sanction la suppression du bénéfice ultérieur de subventions communautaires.

5. La répression ne suffit pas

Plusieurs orateurs ont insisté sur la nécessité d'agir dans le domaine de la prévention en complément à la lutte.

Conclusion

Les différents intervenants se sont félicités de voir le thème de la fraude retenu pour cette édition de la COSAC.

Il est clair que le débat est loin d'être épuisé et qu'il faudra placer le même sujet à l'ordre du jour d'une COSAC future. Tous constatent avec satisfaction que le problème suscite aujourd'hui tout l'intérêt qu'il mérite et établissent un lien direct entre la crédibilité de l'Union et sa capacité à lutter efficacement contre la fraude.

IV. — DE ROL VAN DE NATIONALE PARLEMENTEN IN DE EUROPESE UNIE

Waar in thema I, de feitelijke rol van de nationale parlementen werd onderzocht, wordt hier de toekomstige rol geschetst.

Ter voorbereiding van de discussie werd door het Franse parlementaire voorzitterschap eveneens een vragenlijst verstuurd aan de gespecialiseerde commissies. De antwoorden hierop zijn het resultaat van een gedachtenwisseling die in de respectievelijke commissies hebben plaatsgegrepen, maar geven zeker niet het standpunt weer van een bepaald parlement of een bepaalde commissie ⁽¹⁾.

A. INLEIDING

In zijn inleiding heeft de voorzitter van de Delegatie voor Europese aangelegenheden in de Franse Senaat, erop gewezen dat het Europees Parlement en de nationale parlementen niet concurrentieel zijn, maar complementair.

Daarom is denkwerk nodig om de bevoegdheidsdomeinen van beide af te bakenen, en dit zal afhangen van de visie die men heeft over het functioneren van de toekomstige Europese Unie.

De rol van de nationale parlementen en het Europees Parlement zal verschillen naargelang de structuur van het toekomstige Verdrag (dat wellicht zal tot stand komen in 1996) communautair is ofwel of het bepaalde niet communautaire (intergouvernementele) pijlers heeft.

De vraag is of er unanimiteit zal zijn onder de 15 lidstaten om de tweede en derde pijler van het Verdrag van Maastricht die thans intergouvernementeel zijn, te communautariseren.

Gepleit wordt voor een realistische en pragmatische visie.

In dit verband stelt de Franse Senaat voor een Europese Senaat op te richten die competent zou zijn voor de tweede en derde pijler, om meer in het bijzonder te waken over de subsidiariteit. Men kan zich immers vragen stellen over de efficiëntie van de parlementaire controle indien die louter beperkt blijft tot het nationale (controle van het nationale parlement op de eigen Regering).

Eens de Regering binnen de Europese Minister-raad optreedt, heeft zij ook een andere dimensie, waarop het nationaal parlement geen greep meer heeft.

Het COSAC-verband is wellicht te beperkt om het democratische legitimiteitsprobleem van de Europese Unie op te lossen.

Soms moeten nieuwe organen gecreëerd worden om vooruitgang te boeken. De oprichting van de Eu-

IV. — LE ROLE DES PARLEMENTS NATIONAUX AU SEIN DE L'UNION EUROPEENNE

Alors que le thème I analysait le rôle effectif des parlements nationaux, nous nous proposons d'examiner ci-dessous leur rôle futur.

Afin de préparer la discussion, la présidence parlementaire française a également envoyé un questionnaire aux commissions spécialisées. Les réponses à ce questionnaire sont le résultat d'un échange de vues qui a eu lieu au sein des commissions respectives, mais ne traduisent pas le point de vue d'un parlement déterminé ou d'une commission déterminée. ⁽¹⁾

A. INTRODUCTION

Dans son exposé, le président de la Délégation aux affaires européennes du Sénat français a souligné que le Parlement européen et les parlements nationaux ne sont pas rivaux, mais complémentaires.

Il faudra dès lors songer à délimiter leurs compétences respectives, en fonction de la manière dont on envisage le fonctionnement futur de l'Union européenne.

Le rôle des parlements nationaux et du Parlement européen différera, selon que la structure du futur traité (qui sera probablement élaboré en 1996) sera communautaire ou qu'elle comportera certains piliers non communautaires (intergouvernementaux).

On peut en effet se demander s'il y aura unanimité, parmi les 15 Etats membres, pour communautariser le deuxième et le troisième pilier du Traité de Maastricht, qui sont actuellement intergouvernementaux.

Il faut faire preuve de réalisme et de pragmatisme.

Le Sénat français propose à cet égard de créer un Sénat européen, qui serait compétent pour le deuxième et le troisième pilier, en particulier en ce qui concerne le principe de subsidiarité. On peut en effet s'interroger sur l'efficacité du contrôle parlementaire si celui-ci se limite simplement à la sphère nationale (contrôle exercé par le parlement national sur le gouvernement national).

Lorsque le gouvernement agit au sein du Conseil des Ministres européen, il acquiert une autre dimension, qui échappe à l'emprise du parlement national.

Le cadre de la COSAC est sans doute trop restreint pour résoudre le problème de la légitimité démocratique de l'Union européenne.

Il s'agit quelquefois de créer de nouveaux organes pour faire progresser les choses. A l'époque, la mise

⁽¹⁾ De antwoorden zijn ter inzage op het Secretariaat van het Adviescomité voor Europese aangelegenheden.

⁽¹⁾ Les réponses peuvent être consultées au secrétariat du Comité d'avis chargé de questions européennes.

1369 - 1 (1994-1995)

ropese Raad van Staatshoofden en Regeringsleiders (op voorstel van Frankrijk en Duitsland) is destijds ook op weerstand gestuit.

In elk geval moet een formule worden gevonden om de Nationale parlementen beter bij de Europese besluitvorming te betrekken, vermits zij nog altijd beschouwd worden als de dragers van de democratische legitimiteit.

Jean Monnet en Robert Schuman deelden deze visie. Om tot een Europese Politieke Unie te komen moet men volgens hen, de Nationale parlementen doen participeren via een Senaat. Deze visie was reeds ingeschreven in het eerste ontwerp van Grondwet voor Europa in 1953.

Tenslotte stelt zich het probleem van de betrokkenheid van de Nationale parlementen bij de Reflectiegroep (opgericht door de Top van Korfu) ter voorbereiding van de IGC '96. Deze Reflectiegroep is niet samengesteld door vertegenwoordigers van de communautaire instellingen maar door vertegenwoordigers van de Regeringen van de Lidstaten. De twee vertegenwoordigers van het Europees parlement, hieraan toegevoegd, kunnen onmogelijk de woordvoerder zijn van de Nationale parlementen.

De Nationale parlementen moeten dus zelf rechtstreeks aan de Reflectiegroep geassocieerd worden. Voorgesteld wordt dat de COSAC-trojka zou belast worden met deze taak.

B. GEDACHTENWISSELING

De gedachtenwisseling spint zich uit rond verscheidene topics.

1. Een model voor Europa

In het algemeen erkennen de parlementen een zekere noodzaak tot differentiatie, al was het maar om te vermijden dat het Europees integratieproces stagneert.

Nochtans is men tegen een Europa à la carte. Geen enkele Lidstaat mag uitgesloten worden. Elke vorm van differentiatie mag ook slechts een overgangsfase zijn.

De Belgische delegatie heeft gepleit voor een versterking van de parlementaire functie in de Europese Unie. Dit betekent tegelijk een uitbreiding van de bevoegdheden van het Europees Parlement en de samenwerking tussen het Europees Parlement en de Nationale Parlementen onderling.

De Belgische delegatie is voorstander van een federaal Europees model, terwijl het Franse voorstel van confederale inslag is. De bestaande parlementaire controleprocedures volstaan, maar moeten verbeterd worden.

De beslissingen van de Europese Ministerraad moeten inderdaad transparent zijn en het democratisch deficit moet gereduceerd worden.

sur pied d'un Conseil européen des chefs d'Etat et de gouvernement (sur l'initiative de la France et de l'Allemagne) s'était aussi heurtée à quelque résistance.

Il convient en tout état de cause de trouver une formule permettant d'associer davantage les parlements nationaux au processus décisionnel européen, étant donné qu'ils sont toujours considérés comme les détenteurs de la légitimité démocratique.

Jean Monnet et Robert Schuman partageaient cette vision, estimant que pour réaliser l'Union politique européenne, il faut assurer la participation des parlements nationaux par le truchement d'un Sénat. Cette vision figurait déjà dans le premier projet de Constitution européenne présenté en 1953.

Enfin se pose le problème de la participation des parlements nationaux au groupe de réflexion (mis en place au sommet de Corfou) chargé de préparer la conférence intergouvernementale de 1996. Ce groupe de réflexion ne se compose pas de représentants des institutions communautaires, mais de délégués des gouvernements des Etats membres. Les deux représentants du parlement européen qui y ont été adjoints ne peuvent se poser en porte-parole des parlements nationaux.

Ceux-ci doivent dès lors être associés directement au groupe de réflexion. Il est proposé de charger la troïka de la COSAC de cette tâche.

B. ECHANGE DE VUES

L'échange de vues porte sur divers points.

1. Un modèle pour l'Europe

Dans l'ensemble, les parlements reconnaissent qu'une différenciation est dans une certaine mesure, nécessaire, ne fût-ce que pour éviter une stagnation du processus d'intégration européenne.

d'une Europe « à la carte » est cependant rejetée. Aucun Etat membre ne peut être écarté. Toute forme de différenciation ne peut dès lors être que temporaire.

La délégation belge a préconisé le renforcement de la fonction parlementaire au sein de l'Union européenne. Cela implique à la fois un accroissement des compétences du Parlement européen et une plus grande collaboration entre le Parlement européen et les parlements nationaux.

La délégation belge préconise l'instauration d'un modèle fédéral européen, tandis que la proposition française s'inspire d'une vision confédéraliste. Si les procédures de contrôle parlementaire existantes sont suffisantes, elles doivent toutefois être améliorées.

Les décisions du Conseil de ministres européen doivent en effet être plus transparentes et le déficit démocratique doit être réduit.

Nochtans is een parlementaire controle « à la carte », gedifferentieerd naar sector, niet gewenst (andere parlementen delen eveneens deze visie). Het essentiële is dat het subsidiariteitsprincipe behoorlijk wordt toegepast.

2. De tweede en derde prijs van het Verdrag van Maastricht

Er bestaat geen eensgezind standpunt onder de delegaties over de eventuele communautarisering van beide pijlers.

3. De oprichting van een tweede Kamer

De rapporteur van de delegatie voor de Europese Unie in de Franse Senaat stelt dat de IGC '96 geen loutere wijziging van het Verdrag van Maastricht mag zijn, maar dat het een nieuw basisverdrag moet opleveren.

Sinds Maastricht zijn er twee nieuwe elementen aan de orde : ten eerste de uitbreiding met 3 nieuwe landen, ten tweede de nood aan een democratisch Europa. Gedurende de hele IGC van '91 had niemand gedacht dat de ratificatie problemen zou stellen. Het is een bewijs dat men het essentiële vergeten was, namelijk de burgers en de parlementen bij het onderhandelingsproces te betrekken.

Voor wat de tweede en derde pijler in het Verdrag van Maastricht betreft moeten deze volgens hem intergouvernementeel blijven, maar moeten ze tegelijk uitgediept worden.

In dit verband wordt voorgesteld dat bij de Raad van Ministers een Assemblée wordt opgericht, die men Senaat van de Staten zou kunnen noemen, en die een consultatieve taak zou hebben. Het gaat hier dus niet om een volledige Tweede Kamer, want dit zou tot een blokkering leiden van de Europese instellingen.

De rapporteur van de Delegatie voor de Europese Unie in de Assemblée nationale stelt geen Senaat voor, maar pleit voor meer formele en meer frequente COSAC-vergaderingen.

Deze interparlementaire groep moet een politieke subsidiariteitscontrole uitvoeren. Daartoe moeten de bevoegdheden van de Europese Unie nauwgezet worden afgebakend. De COSAC zou alle beslissingsvoorstellen van de Raad a priori aan een subsidiariteitscontrole moeten onderwerpen.

Het merendeel van de delegaties is evenwel tegen de creatie van nieuwe instellingen.

De creatie van nieuwe instellingen zal het democratische deficit niet oplossen. De wortels hiervan liggen niet in de (on)mogelijkheid van de parlementen om de Europese besluitvorming te beïnvloeden maar in de communicatiestoornis tussen de parlementen en de publieke opinie. De parlementen hadden immers « ja » gezegd aan Maastricht, terwijl uit sommige referenda een « neen » bleek.

Il n'est toutefois pas souhaitable d'instaurer un contrôle parlementaire « à la carte », différencié par secteur (d'autres parlements partagent également cet avis). L'essentiel est que le principe de subsidiarité soit correctement appliqué.

2. Les deuxième et troisième piliers du Traité de Maastricht

Il n'y a pas d'unanimité entre les délégations quant à une communautarisation éventuelle de ces deux piliers.

3. La création d'une deuxième Chambre

Le rapporteur de la Délégation pour l'Union européenne du Sénat français souligne que la CIG '96 ne se bornera pas à modifier le Traité de Maastricht, mais qu'elle doit engendrer un nouveau traité de base.

Deux questions sont à l'ordre du jour depuis Maastricht : l'extension à trois nouveaux pays et le besoin d'une Europe démocratique. Nul n'avait pensé, tout au long de la CIG '91, que la ratification poserait des problèmes, ce qui prouve que l'on avait oublié l'essentiel, qui est d'associer les citoyens et les parlements au processus de négociations.

En ce qui concerne les deuxième et troisième piliers du Traité de Maastricht, il estime qu'ils doivent rester de nature intergouvernementale, mais doivent, dans le même temps, être approfondis.

Il est proposé à cet égard de créer, auprès du Conseil de ministres, une Assemblée que l'on pourrait appeler le « Sénat des Etats » et qui se verrait assigner une mission de type consultatif. Il ne s'agirait donc pas d'une Deuxième Chambre à part entière parce que la création d'une telle Chambre entraînerait un blocage des institutions européennes.

Le rapporteur de la délégation pour l'Union européenne au sein de l'Assemblée nationale ne propose pas la création d'un Sénat mais préconise que les réunions de la COSAC soient plus formelles et plus fréquentes.

Ce groupe interparlementaire doit exercer un contrôle de subsidiarité politique. A cet effet, les compétences de l'Union européenne doivent être délimitées avec précision. La COSAC pourrait soumettre, a priori, toutes les propositions de décision du Conseil à un contrôle de subsidiarité.

La majorité des délégations sont toutefois opposées à la création de nouvelles institutions.

Celle-ci ne résoudrait pas le problème du déficit démocratique. Ce déficit est imputable non pas à la possibilité ou à l'impossibilité des parlements d'influencer le processus décisionnel européen, mais à une mauvaise communication entre les parlements et l'opinion publique. Les parlements avaient en effet approuvé le traité de Maastricht, alors que c'est le « non » qui était sorti vainqueur de certains référendums.

1369 - 1 (1994-1995)

Er wordt doorgaans gepleit voor de versterking van de bevoegdheden van het Europees Parlement en voor een versterking van de controle op de eigen regering. Ook moet de samenwerking tussen de nationale parlementen geïntensifieerd en versterkt worden. In dit verband heeft Voorzitter Nothomb gepleit voor de oprichting van een permanent secretariaat voor de COSAC.

Hij drong ook aan op een verhoging van het aantal COSAC-vergaderingen als permanente inbreng van de nationale parlementen in de Europese eenmaking, en wenste een verduidelijking van de bevoegdheden van de Raad van Ministers en van het Europees Parlement, door een scherpere afbakening van hun uitvoerende en wetgevende bevoegdheden. Men zou bijvoorbeeld parlementsleden kunnen toevoegen aan de Raad wanneer die als wetgever optreedt of die vergaderingen van de Raad laten presideren door een parlementsvoorzitter van de 15.

De vertegenwoordiger van het Europees parlement wijst uiteraard op de noodzaak om de codecisieprocedure te veralgemenen, om aldus de Europese Unie democratischer te maken.

Vertegenwoordigers van de nationale parlementen daarentegen wijzen op de paradox van de codecisie vermits dit voor de nationale parlementen een overdracht van bevoegdheden betekent, naar het Europees parlement.

4. De voorbereiding van de IGC 1996

Het voorstel van het Franse parlementaire voorzitterschap om de nationale parlementen nauwer te betrekken bij de reflectiegroep ter voorbereiding van de IGC vond weinig weerklank.

Om de inspraak van de parlementen in de IGC van 1996 te waarborgen, heeft Voorzitter Nothomb de oprichting voorgesteld van een parlementaire reflectiegroep uit de 15 lidstaten en het Europees parlement. Deze formule, waarvoor het Franse voorzitterschap van de vergadering interesse betoonde en waarover de andere assemblies zich zullen kunnen uitspreken, leek hem meer gepast dan het toevoegen van een parlementstroika aan de groep regeringsexperten (waaronder de Europese Parlementsleden, mevrouw Guigou (F-S) en de heer Brock (D-EVP), die vanaf 1 juli 1995 aan het werk gaat.

Ook hier wordt alvast een beter onderscheid tussen de wetgevende en de uitvoerende macht tot stand gebracht. Beide reflectiegroepen kunnen vervolgens een dialoog aangaan of zelf hun eigen voorstellen aan de IGC richten.

Tenslotte lanceerde de heer Balladur, Eerste Minister, tijdens zijn ontvangst van de COSAC-deelnemers ook terug de idee om Assisen te organiseren.

On plaide généralement en faveur d'un renforcement des compétences du parlement européen, ainsi que d'un renforcement du contrôle des gouvernements nationaux. Il s'agit également d'intensifier et de renforcer la collaboration entre les parlements nationaux. A cet égard, le président, M. Nothomb, a préconisé la création d'un secrétariat permanent pour la COSAC.

M. Nothomb est intervenu en faveur de réunions plus fréquentes de la COSAC en guise de contribution permanente des parlements nationaux à l'unification européenne, et a souhaité une clarification des compétences du Conseil de ministres et du Parlement européens en séparant de façon plus rigoureuse le rôle exécutif et la compétence législative. En un premier temps, on pourrait adjoindre des parlementaires aux réunions législatives du conseil ou faire présider ces réunions par un président d'Assemblée législative des quinze.

Le représentant du parlement européen insiste, bien entendu, sur la nécessité de généraliser la procédure de codécision, afin de renforcer le caractère démocratique de l'Union européenne.

En revanche, les représentants des parlements nationaux soulignent le paradoxe que la codécision, étant donné qu'elle implique un transfert de compétences des parlements nationaux au parlement européen.

4. La préparation de la CIG 1996

La proposition de la présidence parlementaire française visant à associer plus étroitement les parlements nationaux au groupe de réflexion en vue de la préparation de la CIG n'a guère trouvé d'écho.

Afin d'assurer la participation des parlements à la préparation de la CIG (1996), le président Nothomb a suggéré la création d'un groupe de réflexion parlementaire représentant les 15 Etats membres et le Parlement européen. Cette formule par laquelle la présidence parlementaire française de la réunion a manifesté de l'intérêt, et au sujet de laquelle les assemblies parlementaires seront appelées à se prononcer, lui semblait plus adéquate que d'associer une troïka des parlements au groupe d'experts gouvernementaux auquel sont adjoints les membres du Parlement européen, madame Guigou (F-S) et M. Brock (D-PPE), et qui exercera ses travaux à partir du 1^{er} juillet 1995.

Cette solution fait également mieux la distinction entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif. Les deux groupes de réflexion pourront ensuite engager un dialogue ou soumettre leurs propres propositions à la CIG.

Enfin, alors qu'il accueillait les participants à la COSAC, M. Balladur, premier ministre, a relancé l'idée d'organiser des assises.

V. — VARIA

— Het hoofdthema van de volgende COSAC, die zal gehouden worden te Madrid, wordt de voorbereiding van de IGC 1996.

— De Voorzitter van de Reflectiegroep, de heer Westendorp (Minister van Buitenlandse Zaken van Spanje) zal uitgenodigd worden om de werkzaamheden van de Reflectiegroep toe te lichten.

— Verschillende deelnemers hebben gevraagd na te denken over het concept van de COSAC. Bepaalde delegaties zijn niet aan de orde kunnen komen door het gebrek aan spreektijd. Ofwel moet de COSAC verlengd worden (twee volle dagen) ofwel moeten minder thema's worden behandeld.

*
* *

De Rapporteurs,

M. EYSKENS (K)
M. STROOBANT (S)

De Voorzitter,

Ch.-F. NOTHOMB

*De Voorzitter
van het Adviescomité
van de Senaat,*

G. GEENS

V. — DIVERS

— Le thème principal de la prochaine COSAC, qui aura lieu à Madrid, sera la préparation de la Conférence intergouvernementale de 1996.

— Le Président du groupe de réflexion, M. Westendorp (Ministre des Affaires étrangères d'Espagne) sera invité à commenter les travaux du groupe de réflexion.

— Plusieurs participants souhaitent qu'une réflexion approfondie ait lieu sur le concept même de « COSAC ». Certaines délégations n'ont pas eu l'occasion d'intervenir lors des débats. L'on pourrait soit prolonger la COSAC (deux jours entiers) soit diminuer le nombre de thèmes à l'ordre du jour.

*
* *

Les Rapporteurs,

M. EYSKENS (Ch)
M. STROOBANT (S)

Le Président,

Ch.-F. NOTHOMB

*Le Président
du Comité d'avis
du Sénat,*

G. GEENS