

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2000-2001

4 OKTOBER 2001

Voorstel van resolutie over de verklaring van Laken

(Ingediend door de heren François Roelants
du Vivier en Philippe Monfils)

TOELICHTING

Ingevolge de besluiten van de Europese Raad van Helsinki (10 december 1999), aangevuld met die van de Europese Raad van Feria (19-20 juni 2000), kreeg de Intergouvernementele Conferentie (IGC) 2000, die gehouden werd tussen 14 februari en 11 december 2000, de opdracht de nodige aanpassingen in de verdragen aan te brengen en de kwesties die in Amsterdam nog niet afgehandeld werden, op een voldoende schenkende wijze te regelen teneinde de Unie voor te bereiden op de uitbreiding. De doeltreffende werking van de instellingen en de versterking van de democratische legitimiteit van een unie van Staten en volkeren moesten gewaarborgd worden. Het regelen van de hangende kwesties van Amsterdam moet de institutionele hinderpalen inzake de uitbreiding opruimen.

Het Verdrag van Nice valt samen met de opdracht van de Europese Raden, ondanks de moeilijkheden inherent aan het Europese bestel met zijn combinatie van supranationale en intergouvernementele aspecten. Dank zij de invoering van de institutionele hervormingen nodig voor de toetreding van de kandidaat-lidstaten behoort de uitbreiding van de Unie thans tot de mogelijkheden. Echter, om haar actieterrein integraal te kunnen behouden, vergt een verruimde en verdiepte Unie grondiger hervormingen zodat de democratie, de doeltreffendheid, de doorzichtigheid en het behoorlijk bestuur gewaarborgd blijven.

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2000-2001

4 OCTOBRE 2001

Proposition de résolution sur la déclaration de Laeken

(Déposée par MM. François Roelants
du Vivier et Philippe Monfils)

DÉVELOPPEMENTS

Suite aux conclusions du Conseil européen d'Helsinki (10 décembre 1999), complétées par celles du Conseil européen de Feria (19-20 juin 2000), la CIG 2000, qui s'est tenue du 14 février au 11 décembre 2000, avait pour mandat de procéder aux réformes nécessaires des traités et de régler de manière satisfaisante les questions qui avaient été laissées en suspens à Amsterdam afin de préparer l'Union à l'élargissement. L'efficacité des institutions et le renforcement de la légitimité démocratique d'une union d'États et de peuples devaient être garantis. Répondre aux reliquats d'Amsterdam devait permettre de lever les hypothèques institutionnelles qui pesaient sur l'élargissement.

Le Traité de Nice répond au mandat qui a été défini par les Conseils européens, malgré les difficultés dues au caractère *sui generis* de la construction européenne qui allie des traits supranationaux et intergouvernementaux. Désormais, la voie est ouverte à l'élargissement de l'Union suite à la mise en vigueur des adaptations institutionnelles jugées nécessaires à l'adhésion de nouveaux États membres. Mais pour conserver une garantie intégrale de sa capacité d'action, une Union élargie et approfondie exige des réformes plus profondes de façon à garantir dans l'Union la démocratie, l'efficacité, la transparence et la bonne gouvernance.

De Europese eenwording is van nature een dynamisch gegeven: de Unie moet de band tussen de lidstaten nauwer aanhalen (artikel 2 VEU). De Verklaring over de toekomst van de Unie in de slotakte van de Conferentie moet in dit licht geïnterpreteerd worden. Zoals artikel N van het Verdrag van Maastricht of de verklaring inzake de instellingen met het oog op de uitbreiding van de Unie in het Verdrag van Amsterdam, verwijst het Verdrag van Nice naar de verklaring van Laken om de onderhandelingen over een nieuwe uitbreiding van de Unie te openen. De IGC 2004 zal verder gaan dan een loutere herziening van de verdragen, gelet op de constitutionele thema's die reeds in Nice vastgelegd werden.

Het Zweedse en het Belgische voorzitterschap hebben de opdracht gekregen een ruimer en diepgaander debat te voeren over de toekomst van de Europese Unie en over de politieke doelstellingen van de Europese eenmaking, in samenwerking met de Commissie, het Europees Parlement en de nationale parlementen, en met alle betrokken partijen, waaronder de kandidaat-lidstaten. Het Belgische voorzitterschap moet ervoor zorgen dat de verklaring van Laken goedgekeurd wordt, die de discussiepunten en de te volgen methode ruim behoort te bepalen. Door hun constitutionele aard of door het vooruitzicht op de uitbreiding zullen de aangesneden onderwerpen een kwalitatieve sprong voorwaarts betekenen in de gestage ontwikkeling van de Europese Unie.

*
* *

VOORSTEL VAN RESOLUTIE

De Senaat,

A. Gezien de aan het Verdrag van Nice toegevoegde Verklaring over de toekomst van de Unie (Verklaring 23);

Verzoekt de Belgische regering, in het kader van zijn reflectie over de verklaring van Laken, de volgende beginselen en voorstellen in aanmerking te nemen:

1. erop toe te zien dat de op handen zijnde discussie niet uitsluitend over de instellingen en de hervormingen ervan handelt. Europa is immers in de eerste plaats een politiek project, dat moet steunen op een algemene visie op de verdieping van de Unie ten dienste van een gemeenschappelijke visie op de waarden van de Europese samenlevingen. De gemeenschappelijke lotsbestemming die tot stand komt in het verenigde Europa moet de integratie versterken tus-

Le processus de la construction européenne est, par nature, dynamique: il vise à créer une Union toujours plus étroite entre ses membres (article 2 TUE). C'est dans ce cadre qu'il faut interpréter la déclaration sur l'avenir de l'Union inscrite à l'acte final de la Conférence. Comme l'article N du Traité de Maastricht ou la déclaration sur les institutions dans la perspective de l'élargissement de l'Union du Traité d'Amsterdam, le Traité de Nice renvoie à la déclaration de Laeken pour ouvrir la négociation d'un nouvel approfondissement de l'Union. La CIG 2004 ne se limitera pas à une simple révision des traités vu la nature constitutionnelle des thèmes qui ont déjà été arrêtés à Nice.

Le mandat qui a été confié aux présidences suédoise et belge est d'organiser un débat plus large et plus approfondi sur l'avenir de l'Union européenne et la détermination des finalités politiques de la construction européenne, en coopération avec la Commission, avec la participation du Parlement européen et des parlements nationaux, et de toutes les parties intéressées, dont les États candidats. La présidence belge devra parvenir à l'adoption de la déclaration de Laeken déterminant de façon ouverte les thèmes de la discussion et la méthode à adopter. Les questions traitées, par leur nature constitutionnelle ou par la perspective de l'élargissement, entraîneront un saut qualitatif dans l'évolution continue de l'Union européenne.

François ROELANTS du VIVIER.
Philippe MONFILS.

*
* *

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

Le Sénat,

A. Vu la Déclaration sur l'avenir de l'Union (Déclaration 23) annexée au Traité de Nice;

Invite le gouvernement belge, dans le cadre de sa réflexion sur la déclaration de Laeken, à prendre en considération les principes et les propositions suivants:

1. à veiller à ce que le débat qui s'engage ne porte pas uniquement sur la question des institutions et de leur réforme: l'Europe est d'abord un projet politique, qui doit être soutenu par une vision globale de l'approfondissement de l'Union au service d'une vision commune des valeurs des sociétés européennes. La communauté de destin qui se forme au sein du continent réunifié doit permettre de renforcer l'intégration entre les États et les peuples qui le

sen de Staten en hun volkeren, en de solidariteit bevorderen jegens de perifere gebieden;

2. ervoor te zorgen dat de discussie over de hervorming van de Europese Unie leidt tot een definiëring van de vorm en de inhoud van de verruimde politieke Unie. De Unie moet haar doelstellingen, haar beleid en haar instrumenten definiëren opdat het politieke gewicht het economische evenaart. Tegenover een verdiepte Economische en Monetaire Unie moet binnen de Unie een Politieke Unie tot stand komen, die zin geeft aan haar optreden. De Unie moet dus in de eerste plaats een politiek project en een politieke identiteit bepalen voor de uitbreiding («wat willen wij samen doen?»), en op basis hiervan de nodige instellingen oprichten. Beide dimensies vormen dan een duidelijk omlijnd en verantwoord Europees project;

3. maatregelen te treffen om alle geldende Europese regels in een nieuwe basistekst, genoemd «Europese Grondwet», te gieten, teneinde het institutionele model van de Unie te verduidelijken en de burgers nauwer bij het Europese streven te betrekken. Deze «Europese Grondwet» zou er als volgt uitzien:

a) een bundeling van de fundamentele beginselen en structuren van de Unie, dus met inbegrip van het Handvest van de grondrechten;

b) hieraan toegevoegd een reeks bijlagen die vlotter te herzien zijn, om de juridische teksten van de Unie coherent te bundelen.

4. de bevoegdheden van de verschillende bestuursniveaus te verduidelijken volgens het attributiecriterium, met inachtneming van de materiële bevoegdheden van de Unie (artikelen 2 en 3 VEU) en met de nodige flexibiliteit via een effectieve toepassing van het subsidiariteits- en proportionaliteitsbeginsel. Het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen ziet hierop toe. De verdeelde bevoegdheden moeten samen beheerd worden volgens het principe van het «coöperatief federalisme». De kwestie van de «voortrekkers», die van communautaire aard moet zijn, kan er ook in behandeld worden, zoals de toekenning van rechtspersoonlijkheid aan de Unie of haar financieringswijze;

5. erop toe te zien dat de Europese instellingen aan een aantal horizontale criteria voldoen, zoals doorzichtigheid, democratische legitimiteit en politieke verantwoordelijkheid en doelmatigheid, op de volgende manier:

a) de hiërarchische relatie Coreper/Raad Algemene Zaken/Europese Raad en de institutionele driehoek Commissie/Parlement/Raad opnieuw definiëren en de instellingen doen beantwoorden aan de nieuwe onderlinge verbanden;

b) de functies en de taakverdeling van het Coreper en de Raad Algemene Zaken opnieuw definiëren

composent, et la solidarité vis-à-vis des ensembles régionaux qui l'entourent;

2. à faire en sorte que le débat sur la refondation de l'Union européenne débouche sur les réformes qui détermineront les contours et le contenu de l'Union politique élargie. L'Union doit définir les objectifs, les politiques et les instruments nécessaires pour que son poids politique corresponde à son poids économique. En son sein, elle doit développer en face d'une Union économique et monétaire approfondie une Union politique qui donnera un sens à son action. Elle doit donc définir d'abord un projet et une identité politique pour une Union élargie (Que veut-on faire ensemble?) afin de déterminer en conséquence les institutions adéquates, les deux dimensions formant un projet européen défini et légitime;

3. à prendre toutes les dispositions pour rassembler les normes européennes actuelles dans un nouveau texte fondateur, appelé «La Constitution européenne», afin d'œuvrer à la clarification du modèle institutionnel de l'Union et de rapprocher les citoyens de l'ambition européenne. Cette «Constitution européenne» serait constituée de la manière suivante:

a) elle regrouperait les principes et structures fondamentaux, y compris la Charte des droits fondamentaux.

b) une série d'annexes révisables selon les modalités moins contraignantes serait ajoutée afin de rassembler de façon cohérente les textes juridiques de l'Union.

4. à préciser les compétences des différents niveaux de pouvoir selon le critère d'attribution, tout en respectant les compétences matérielles de l'Union (articles 2 et 3 TUE) et le besoin de flexibilité y afférent par une application effective du principe de subsidiarité et de proportionnalité. Un contrôle juridictionnel de ce principe devrait être confié à la CJCE. Les compétences partagées devraient être cogérées selon le principe du fédéralisme coopératif. La question de l'avant-garde, qui devra avoir une nature communautaire, pourrait également y trouver sa place, comme l'attribution de la personnalité juridique à l'Union ou son mode de financement;

5. à veiller à ce que les institutions européennes répondent à un certain nombre de critères transversaux comme la transparence, la légitimité démocratique et la responsabilité politique, et l'efficacité de la manière suivante:

a) la relation hiérarchique Coreper/Conseil affaires générales/Conseil européen et le triangle institutionnel Commission/Parlement/Conseil devrait être redéfinie et les institutions correspondre aux nouvelles articulations établies entre elles;

b) les fonctions et l'organisation du travail du Coreper et du Conseil affaires générales devraient être

zodat zij opnieuw optreden als coördinator tussen de verschillende gespecialiseerde raden en comités, en als voorbereiders van de Europese Raden;

c) een onderscheid tussen de wetgevende en de uitvoerende functies van de Raad zou het mogelijk maken doelmatige doorzichtigheidsregels toe te passen;

d) een degelijke voorbereiding van de Europese Raad binnen de Europese instellingen (Algemeen Secretariaat en Commissie) moet hem in staat stellen de hem door de verdragen toegekende bevoegdheden ten volle uit te oefenen;

e) de Commissie moet haar supranationale aard en haar onafhankelijkheid ten opzichte van de Staten opnieuw kunnen bevestigen, als instelling die het Europees belang bepaalt en als hoedster van de grondbeginselen van de Unie. Zij alleen moet het initiatief kunnen nemen voor alle beleidsaspecten van de Unie zodat de samenhang en de voortgangsbewaking gewaarborgd blijven. Op het vlak van de individuele verantwoordelijkheid en de politieke representativiteit moet er toenadering komen tussen het Europees Parlement en de Europese Raad;

f) de nationale parlementen moeten een grotere rol spelen op het vlak van de parlementaire controle op het Europees beleid, in het bijzonder wat betreft de bevoegdheden van de Unie waarvoor het Europees Parlement nog geen medebeslissingsrecht heeft;

g) het opstellen van een hiërarchie van gemeenschapsnormen kan leiden tot een hogere kadernorm (wetgevende handeling) waarvoor de medebeslissing automatisch is;

6. aangezien de Unie onder andere op gemeenschappelijke of gedeelde beleidsaspecten gebaseerd is, deze verder uit te diepen zodat de doeltreffendheid en de relevantie ervan gewaarborgd blijven. De conventie moet manieren vinden om de IGC en vervolgens elke gespecialiseerde Raad te laten beslissen over de aanpassingen en ze snel te laten uitvoeren:

a) het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB) moet een sterkere gemeenschappelijke inslag krijgen door concentratie van de bevoegdheden in handen van een enkele commissaris, aangewezen als vice-voorzitter van de Commissie. De financiering van de gemeenschappelijke initiatieven, de diplomatieke vertegenwoordiging van de Unie, de uitbreiding van de versterkte samenwerking inzake defensie, het invoeren van de gekwalificeerde meerderheid voor het nemen van beslissingen, de parlementaire controle⁽¹⁾ en de invoering van een clause van politieke solidariteit zijn een aantal thema's die de conventie in behandeling kan nemen;

(1) Als bepaald in het voorstel van resolutie over de parlementaire controle op het Europees Veiligheids- en Defensiebeleid van 28 juni 2001 (stuk Kamer, 50-1312/003).

redéfinies afin de remettre en avant leur rôle de coordinateur des différents conseils et comités spécialisés, ainsi que la préparation des Conseils européens;

c) la différenciation des fonctions législatives et exécutives des Conseils permettrait l'application de règles de transparence appropriées;

d) une préparation adéquate du Conseil européen au sein des institutions européennes (Secrétariat général et Commission) devrait lui permettre d'exercer pleinement les compétences qui lui ont été attribuées par les traités;

e) la Commission doit pouvoir réaffirmer son caractère supranational et son indépendance vis-à-vis des États, en tant qu'institution déterminant l'intérêt européen et en tant que gardienne des principes fondateurs de l'Union. Elle devrait être dotée du monopole d'initiative pour l'ensemble des politiques de l'Union afin d'en garantir la cohérence et l'obligation de suivi. Un lien de responsabilité individuelle et de représentativité politique devrait être établi avec le Parlement européen, et le Conseil européen;

f) le rôle des parlements nationaux dans le contrôle parlementaire des politiques européennes doit être renforcé, plus spécifiquement pour les compétences de l'Union où le pouvoir de codécision du Parlement européen ne s'applique pas encore;

g) la création d'une hiérarchie des normes communautaires permettrait la mise en place d'une norme cadre supérieur (acte législatif) pour laquelle la codécision serait automatique;

6. l'Union reposant entre autres sur un ensemble de politiques communes ou partagées, à continuer à approfondir celles-ci afin d'en garantir l'efficacité et la pertinence. Des pistes devront être dégagées au sein de la convention afin que la CIG puis chaque Conseil spécialisé puissent décider des adaptations et les mettre rapidement en œuvre:

a) la PESC devrait voir sa nature communautaire accentuée, par la concentration des compétences dans les mains d'un seul commissaire, désigné vice-président de la Commission. Le financement des actions communes, la représentation diplomatique de l'Union, l'extension des coopérations renforcées au domaine de la défense, l'adoption de la majorité qualifiée comme mode de prise de décision, le contrôle parlementaire⁽¹⁾ et l'introduction d'une clause de solidarité politique pourrait être une liste non exhaustive de thématiques à aborder par la convention;

(1) Comme le prévoit la proposition de résolution sur le contrôle parlementaire de la Politique européenne de sécurité et de défense du 28 juin 2001 (doc. Chambre, 50-1312/003).

b) de derde pijler moet, na de integrale uitvoering van het programma van Tampere, verder uitgewerkt worden, door bijvoorbeeld het begrip ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid in samenhang met het Handvest van de grondrechten en het vrij verkeer duidelijker te omschrijven, door de oprichting van een Europees parket in overweging te nemen, door het communautariseren van de politieke en justitiële samenwerking in strafzaken, door het evenwicht te bepalen tussen Eurojust en Europol, en door regels inzake de parlementaire en rechterlijke controle op deze aangelegenheden vast te stellen;

c) de onderdelen van het gemeenschapsbeleid (onderzoek, energie, tewerkstelling en sociale zaken, onderwijs) moeten opnieuw geëvalueerd worden in het licht van de uitbreidingen. Dit onderstelt aandacht voor de toepasselijkheid van de instrumenten en financieringsmiddelen. Het gemeenschappelijk landbouwbeleid moet supranationaal blijven in het kader van de herdefiniëring van het Europees landbouwmodel, dat rekening houdt met het milieu, de voedselveiligheid en de ruimtelijke ordening. De conventie kan een aantal in overweging te nemen krijtlijnen herbevestigen voor de onderhandelingen over het totale pakket 2007-2013;

7. verzoekt de regering de werkwijze en het tijdschema in Laken vast te leggen op basis van de volgende overwegingen:

a) op basis van een ruim openbaar debat tijdens het hele jaar 2001, kan een conventie, onder leiding van een in Laken aangewezen voorzitter, twee jaar lang de thema's van Laken verder uitwerken, zonder vooruit te lopen op de vaste, te behandelen thema's. Technische en juridische werkgroepen kunnen adviezen of voorstellen formuleren over specifieke aangelegenheden. De taak van de conventie bestaat erin consensuele oplossingen, of verschillende opties bij gebrek aan consensus, aan te dragen; deze voorstellen vormen de basis van de werkzaamheden van de IGC van 2004;

b) om representatief te zijn, moet deze conventie bestaan uit vertegenwoordigers van de nationale parlementen en executieven, uit vertegenwoordigers van de Commissie en van het Europees Parlement, uit vertegenwoordigers van het Comité van de regio's en van de kandidaat-lidstaten met de rang van waarnemer. Deze werkzaamheden kunnen aangevuld worden met bijdragen uit het maatschappelijke middenveld;

c) krachtens artikel 48 VEU, moet een IGC in 2004 samenkomen om zich uit te spreken over de werkzaamheden van de conventie en de definitieve voorstellen vast te stellen. De kandidaat-lidstaten die hun toetreding tot de Unie ondertekend hebben, kunnen de IGC als waarnemer bijwonen.

b) le troisième pilier devra, après la mise en application intégrale du programme de Tampere, poursuivre son développement, par exemple, en définissant plus précisément la notion d'espace de liberté, de sécurité et de justice en liaison avec la Charte des droits fondamentaux et la liberté de circulation, en envisageant la création d'un paquet européen, à la communautarisation de la coopération pénale, à la définition de l'équilibre entre Eurojust et Europol, et aux modalités du contrôle parlementaire et juridictionnel sur ces matières;

c) les politiques communes (recherche, énergie, emploi et affaires sociales, éducation) devront être réévaluées en fonction des élargissements, ce qui impliquera de veiller à la pertinence des instruments et des moyens de financement. La PAC devra conserver son caractère supranational dans le cadre de la redéfinition d'un modèle agricole européen intégrant les dimensions de l'environnement, de la sécurité alimentaire et de l'aménagement du territoire. La convention pourrait s'attacher à réaffirmer un certain nombre de principes directeurs qui devront être pris en compte, dans la négociation du paquet global 2007-2013;

7. prie le gouvernement d'arrêter la méthode et le calendrier à Laeken, sur base des considérations suivantes:

a) nourrie par le large débat public ayant cours pendant toute l'année 2001, une convention sous la direction d'un président désigné à Laeken, pourra poursuivre et approfondir pendant deux ans la réflexion sur les thématiques arrêtées à Laeken, sans préjuger de la liste définitive des thèmes soumis à sa réflexion. Des groupes techniques et juridiques pourront lui proposer sur des questions spécifiques des avis et des propositions. Elle aura pour tâche de dégager des solutions consensuelles ou différentes options en cas d'avis divergents; ces propositions serviront de bases aux travaux de la CIG 2004;

b) afin d'être représentative, cette convention devra rassembler des représentants des assemblées parlementaires et des exécutifs nationaux, des représentants de la Commission et du Parlement européen, des représentants du Comité des régions, ainsi que les États candidats avec un rang d'observateur. Ces travaux pourront être enrichis par des contributions émanant de la société civile;

c) en vertu de l'article 48 TUE, une CIG devra être réunie en 2004 afin de se prononcer sur le travail effectué par la convention et arrêter les propositions définitives. Les États candidats qui auront signé leur adhésion à l'Union pourront participer à la CIG avec un rang d'observateur.

François ROELANTS du VIVIER.
Philippe MONFILS.