

- 1217 / 1 - 96 / 97

Chambre des Représentants de Belgique

SESSION ORDINAIRE 1996 - 1997 (*)

6 OCTOBRE 1997

CONFERENCE DES PRESIDENTS DES PARLEMENTS DE L'UNION EUROPEENNE

Helsinki, 6 et 7 juin 1997

Les parlements nationaux et les institutions de l'Union européenne

RAPPORT DE M. R. LANGENDRIES,
PRÉSIDENT DE LA CHAMBRE DES
REPRÉSENTANTS DE BELGIQUE

MESDAMES, MESSIEURS,

Depuis 1975, les présidents des assemblées parlementaires européennes se rencontrent chaque année à l'occasion d'une conférence internationale.

Participent à celle-ci, une année sur deux, les présidents des assemblées parlementaires des pays membres du Conseil de l'Europe ainsi que les présidents des assemblées du Conseil de l'Europe, de l'Union de l'Europe occidentale et du Parlement européen. L'année suivante, la Conférence regroupe les présidents des parlements des pays membres de l'Union européenne ainsi que le Président du Parlement européen.

Ces rencontres ont pour but d'examiner le rôle que les parlements peuvent jouer dans la construction de l'Europe.

(*) Troisième session de la 49^{ème} législature

- 1217 / 1 - 96 / 97

Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers

GEWONE ZITTING 1996 - 1997 (*)

6 OKTOBER 1997

CONFERENTIE VAN VOORZITTERS VAN DE PARLEMENTEN VAN DE EUROPESE UNIE

Helsinki, 6 en 7 juni 1997

De nationale parlementen en de instellingen van de Europese unie

VERSLAG VAN DE HEER R. LANGENDRIES,
VOORZITTER VAN DE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS VAN BELGIË

DAMES EN HEREN,

Sinds 1975 ontmoeten de voorzitters van de Europese parlementaire assemblees elkaar jaarlijks op een internationale vergadering.

Het ene jaar nemen daaraan de voorzitters deel van de parlementaire assemblees van de Lid-Staten van de Raad van Europa, alsmede de voorzitters van de assemblees van de Raad van Europa, de West-Europese Unie en het Europees Parlement. Het andere jaar wordt de Conferentie bijgewoond door de parlementsvoorzitters van de Lid-Staten van de Europese Unie en door de Voorzitter van het Europees Parlement.

Die bijeenkomsten hebben tot doel te onderzoeken welke rol de parlementen kunnen spelen bij de uitbouw van Europa.

(*) Derde zitting van de 49^{ste} zittingsperiode

Suite à la Conférence d'Helsinki, mes collègues m'ont demandé de rédiger un rapport concernant la relation entre les parlements nationaux et les institutions de l'Union européenne.

Le rapport en question figure ci-après.

Naar aanleiding van de Conferentie te Helsinki hebben mijn collega's mij verzocht een verslag uit te brengen over de relatie tussen de nationale parlementen en de instellingen van de Europese Unie.

In onderhavig document wordt dit verslag weergegeven.

R. LANGENDRIES

INTRODUCTION

Le présent rapport contient un certain nombre de réflexions et de propositions en réaction aux contributions écrites des différents parlements nationaux concernant le thème de la Conférence, ou dans le but de parvenir à un compromis entre ces diverses contributions.

Aussi aimerais-je en particulier remercier les parlements qui ont fourni une contribution écrite. Leurs apports ont été pour moi une intéressante pierre de touche lors de l'élaboration de ce rapport.

Mon rapport ne comporte donc pas une synthèse des contributions de chaque parlement mais se veut plutôt une amorce au débat.

Je tenterai tout d'abord de resituer les relations entre les parlements nationaux et les institutions européennes dans un cadre général, pour exposer ensuite, à partir de ce cadre, les relations spécifiques que les parlements nationaux entretiennent avec chacune des institutions européennes.

Les institutions - les parlements que nous représentons en notre qualité de Président - ont pour vocation fondamentale de légitimer le processus décisionnel politique.

Dans notre conception européenne de la démocratie, seuls les parlements peuvent garantir la légitimité des décisions politiques dès lors que les décideurs (les gouvernements) sont responsables devant les parlements, lesquels sont à leur tour responsables devant les électeurs. C'est la logique de la démocratie.

Au niveau de l'Union européenne, il n'y a pas, à ce jour, d'instance parlementaire qui puisse garantir la légitimation complète du processus décisionnel.

Le Parlement européen a déjà acquis un certain nombre de compétences mais est toujours dépourvu de la «plénitude» de la compétence de légitimation (notamment, il n'a pas de droit d'initiative et n'a pas la possibilité de sanctionner le Conseil).

En revanche, les parlements nationaux ont délégué une partie de leurs compétences à des institutions supranationales (en l'occurrence l'Union européenne). La seule possibilité qu'ils aient, c'est de demander des comptes à leur propre représentant au Conseil des ministres sans qu'ils puissent contrôler l'ensemble de ce Conseil.

INLEIDING

Onderhavig rapport bevat een aantal persoonlijke reflecties en voorstellen, geformuleerd als reactie op, of als een compromis van de schriftelijke bijdragen van de verscheidene Nationale parlementen i.v.m. het vooropgestelde thema.

Ik zou dan ook in het bijzonder deze parlementen willen danken die een schriftelijke bijdrage hebben geleverd. Ze vormden voor mij, bij de redactie van dit rapport, een interessante toetssteen.

Mijn rapport is dus niet zozeer een synthese van de verschillende bijdragen, maar poogt eerder een aanzet tot discussie te zijn.

Eerst probeer ik de relaties tussen de Nationale parlementen en de Europese instellingen te kaderen in een algemeen concept om dan vervolgens, van hieruit, de specifieke relatie te belichten tussen de Nationale parlementen met elk van de Europese instellingen.

Het wezen van de instellingen - de parlementen die wij als Voorzitter vertegenwoordigen, - bestaat erin de politieke besluitvorming te legitimeren.

In onze Europese visie over democratie zijn het alleen de parlementen die de legitimiteit van politieke beslissingen kunnen garanderen, vermits de beslissers (de Regeringen) verantwoording moeten afleggen aan de parlementen, die op hun beurt door de kiezers ter verantwoording kunnen worden geroepen. Dat is de logica van de democratie.

Op het niveau van de Europese Unie is er tot nog toe geen parlementaire instantie die de volledige legitimering van de besluitvorming kan waarborgen.

Het Europees parlement heeft reeds een aantal bevoegdheden verworven, maar mist nog steeds de «volheid» van de legitimatiebevoegdheid (o.m. geen initiatiefrecht, geen sanctioneringsmogelijkheid t.a.v. de Raad).

De Nationale parlementen daarentegen hebben een deel van hun bevoegdheden gedelegeerd naar supranationale instellingen (i.c. de Europese Unie). Zij kunnen alleen nog hun eigen vertegenwoordiger in de Ministerraad ter verantwoording roepen, zonder dat zij greep hebben op het geheel van de Ministeraad.

Nous connaissons tous ce problème de la légitimation incomplète, qu'on peut appeler aussi déficit démocratique.

Indépendamment de la question de savoir si au niveau européen naîtra un jour une structure parlementaire disposant d'une compétence de légitimation complète, il y a actuellement un large consensus selon lequel les parlements nationaux jouent un rôle dans la construction et le fonctionnement de l'Union européenne. Cela ressort des récentes réunions parlementaires et des contributions parlementaires qui m'ont été apportées en vue de l'élaboration de ce rapport.

A l'occasion de la célébration du quarantième anniversaire du Traité de Rome (25 mars 1957-25 mars 1997), l'accent a été mis, dans les diverses interventions enregistrées pendant la conférence extraordinaire des Présidents des parlements nationaux, sur le rôle de précurseur que les parlements nationaux doivent jouer dans le cadre de l'intégration européenne en tant que représentants des citoyens. L'Europe ne pourra être édifiée qu'en symbiose avec ses citoyens.

La doctrine relative au rôle durable des parlements nationaux est le plus explicitement formulée dans l'arrêt de la Cour constitutionnelle allemande à Karlsruhe (12 octobre 1993) ⁽¹⁾.

Celle-ci revient à dire que les parlements nationaux sont les porteurs de la souveraineté politique, alors que les compétences, au sein des institutions européennes, sont déduites de la souveraineté des Etats membres.

⁽¹⁾ «Il est clair, désormais, selon les déclarations de la Cour Constitutionnelle de Karlsruhe, que, dans le groupement d'Etats que constitue l'Union européenne, la légitimation démocratique implique en premier lieu le rattachement de l'action des institutions européennes aux parlements des Etats membres. La source de légitimation démocratique que représente, dans le cadre de la structure institutionnelle de l'Union européenne, le Parlement européen directement élu par les citoyens des Etats membres ne fait que s'y ajouter et suppose, si elle doit se renforcer aux dépens des parlements nationaux, de nouveaux progrès dans le rapprochement des nations européennes.

Tant que les peuples des Etats constituent la source de la légitimation démocratique par l'intermédiaire des parlements nationaux, le principe de démocratie, fixe, selon le Bundesverfassungsgericht, des limites à l'extension des attributions et compétences des Communautés européennes. Les Etats ont besoin de domaines d'attributions propres suffisamment importants dans lesquels le peuple de chaque Etat peut s'épanouir et s'organiser dans le cadre d'un processus d'élaboration politique de la volonté populaire légitimé et dirigé par lui. Il en résulte que le Bundestag doit, selon la Cour, conserver des attributions et compétences «d'une importance substantielle».

Het probleem van de onvolledige legitimering, of het democratisch tekort is ons allen bekend.

Los van het feit of er ooit op Europees niveau een parlementaire structuur tot stand komt die over een volledige legitimatiebevoegdheid beschikt, is er thans een ruime consensus dat de Nationale parlementen een rol hebben bij de uitbouw en het functioneren van de Europese Unie. Dat blijkt uit de recente parlementaire bijeenkomsten en uit de parlementaire bijdragen die mij met het oog op dit rapport werden bezorgd.

N.a.v. de viering van de veertigste verjaardag van het Verdrag van Rome (25 maart 1957-25 maart 1997) is in de diverse tussenkomsten tijdens de buitengewone conferentie van de Voorzitters van de nationale parlementen, de nadruk gelegd op de voortrekkersrol die de nationale parlementen als vertegenwoordigers van de burgers moeten spelen in het Europees integratieproces. Europa kan maar opgebouwd worden in symbiose met zijn burgers.

De doctrine over de blijvende rol van de nationale parlementen wordt het meest expliciet geformuleerd in het Arrest van het Duits Grondwettelijk Hof te Karlsruhe (12 oktober 1993) ⁽¹⁾.

Deze komt erop neer dat de nationale parlementen de dragers zijn van de politieke soevereiniteit terwijl de bevoegdheden in de Europese instellingen zijn afgeleid van de soevereiniteit van de Lid-Staten.

⁽¹⁾ «Volgens de verklaringen van het Grondwettelijk Hof van Karlsruhe is het voortaan duidelijk dat in de groep van Staten die de Europese Unie vormen, de democratische legitimiteit in de eerste plaats gebaseerd is op de betrokkenheid van de nationale parlementen bij het beleid van de Europese instellingen.

Het Europees parlement, vormt als rechtstreeks verkozen orgaan, een aanvullende bron van democratische legitimiteit, in het raam van de institutionele structuur van de Europese Unie.

Indien die legitimiteit moet versterkt worden ten laste van de nationale parlementen, dan moet dit wel leiden tot een toenadering van de Europese naties.

Zolang de bevolking van de lidstaten via de nationale parlementen de bron is van de democratische legitimiteit, stelt het democratisch beginsel, volgens het Bundesverfassungsgericht, grenzen aan de uitbreiding van de bevoegdheden van de Europese Gemeenschappen. De Staten hebben nood aan voldoende omvangrijke eigen bevoegdheidsgebieden waarbinnen de bevolking van elke lidstaat zich kan ontplooiën en zelf bepaalde aangelegenheden kan regelen in het raam van een proces van politieke verwezenlijking van de volkswil die door de bevolking zelf wordt gelegitimeerd en gestuurd. Dat heeft tot gevolg dat de Bundestag volgens het Hof substantiële bevoegdheden moet behouden.»

Il est par conséquent impensable que l'Europe des citoyens puisse voir le jour sans la médiation des parlements nationaux.

Dans notre recherche et élaboration d'une forme idéale de structure et de contrôle démocratiques sur le plan européen, nous devons entre-temps tendre à concrétiser les aspirations les plus aisément réalisables.

La légitimité démocratique pourrait sans nul doute être encore accrue au sein des structures existantes.

Tant le Parlement européen que les parlements nationaux n'ont pas encore saisi toutes les occasions qui leur étaient offertes pour consolider et accroître la teneur démocratique de l'Union européenne.

La démocratie pourrait être renforcée si on prévoyait une installation optimale de réseaux entre les institutions européennes et nationales (en particulier les parlements).

En effet, la légitimité démocratique de l'Union européenne ne dépend pas uniquement de la mesure dans laquelle les parlements sont associés au processus décisionnel, mais aussi de la mesure dans laquelle ces institutions (les acteurs) se contrôlent et s'équilibrent mutuellement. On appelle parfois cela la «démocratie-réseau».

On peut effectivement se demander si dans une société complexe le modèle démocratique classique, basé sur la «trias politica», est encore viable.

Le modèle d'une «démocratie-réseau» offre sans doute une solution de rechange pragmatique pour une structure démocratique dont l'aménagement est réalisable.

Dans un tel modèle, la collaboration parlementaire peut être considérée comme l'un des facteurs essentiels d'une structure élargie.

La collaboration parlementaire ou une collaboration entre les parlements et les institutions de l'Union européenne donnent naissance, pour ainsi dire, à une «concentration démocratique», même si tous les «champs d'action politiques» ne sont pas l'objet de «contrôles et de sanctions parlementaires» au sens strict du terme.

C'est de ce point de vue que les relations entre les parlements nationaux et les institutions de l'Union européenne seront considérées, à savoir : le parlement national en tant que facteur, parmi d'autres, de concrétisation de la légitimité démocratique de l'Union européenne.

Het is dus ondenkbaar dat zonder de bemiddeling van de Nationale parlementen het Europa van de burger tot stand kan komen.

Werkend aan, en zoekende naar een ideale vorm van democratische structuur en controle op Europees vlak, moeten we intussen de meest haalbare nastreven.

Binnen de bestaande structuren kan de democratische legitimiteit zeker nog uitgediept worden.

Zowel het Europees parlement als de Nationale parlementen hebben nog niet alle kansen te baat genomen om het democratische gehalte van de Europese Unie te consolideren en te verdiepen.

Door de optimale uitbouw van netwerken tussen de Europese en de nationale (i.h.b. de parlementen) instellingen, kan de democratie verstevigd.

De democratische legitimiteit van de Europese Unie hangt immers niet alleen af van de mate waarin de parlementen betrokken worden bij de besluitvorming, maar eveneens van de mate waarin deze instellingen (de actoren) mekaar onderling controleren en in evenwicht houden. Dit wordt wel eens «netwerk-democratie» genoemd.

De vraag is immers of in een complexe samenleving het klassieke democratisch model, gebaseerd op de «trias politica» nog houdbaar is.

Wellicht biedt het model van een «netwerk-democratie» een pragmatisch alternatief van haalbare democratische structuur.

De parlementaire samenwerking kan in dergelijk model gesitueerd worden als één van de actoren binnen een ruimere structuur.

Door parlementaire samenwerking of een samenwerking tussen de parlementen en de instellingen van de Europese Unie ontstaat er a.h.w. een «democratische verdichting», ook al zijn niet alle «beleidsvelden» het voorwerp van «parlementaire controle en sanctie» in de stricte zin van het woord.

Het is vanuit deze optiek dat de relatie tussen de Nationale parlementen en de instellingen van de Europese Unie zal bekeken worden, m.n. : het Nationaal parlement als mede-actor in het bewerkstelligen van de democratische legitimiteit van de Europese Unie.

On tentera à chaque fois de déterminer comment l'accomplissement des tâches des parlements nationaux pourrait être renforcé et amélioré en mettant en place une relation fonctionnelle avec les diverses institutions européennes.

A. — RELATION ENTRE LE PARLEMENT EUROPEEN ET LES PARLEMENTS NATIONAUX

A la lumière du problème général tel qu'il a été défini (supra), il est clair que ces deux instances ne peuvent plus être considérées comme concurrentes pour l'acquisition de la compétence de légitimité. Depuis peu s'impose la conviction qu'elles sont complémentaires. En outre, la collaboration interparlementaire peut également fonctionner comme une forme transitoire de contrôle parlementaire des «zones grises» ⁽²⁾ dans le cadre du processus décisionnel européen, en attendant que soit poursuivie la communautarisation de ces domaines politiques.

Dans son rapport sur les relations entre le Parlement européen et les parlements nationaux, A.-M. Neyts ⁽³⁾, membre du Parlement européen, plaide du reste en faveur d'un partenariat entre les deux instances. Toutefois, il faut constater que, jusqu'ici, les possibilités de collaboration interparlementaire n'ont pas toujours été exploitées au mieux.

Ainsi, à mon sens, l'influence du «groupe de réflexion interparlementaire» (institué à Paris en 1995) en préparation de la CIG aurait pu avoir un plus grand impact s'il avait été composé de façon plus représentative (participation de tous les pays) (comme je l'ai souligné dans mon allocution lors de la Conférence des Présidents à Budapest, en juin 1996).

Dans l'esprit du partenariat parlementaire proposé par Mme Neyts, il me paraît par conséquent également souhaitable qu'une certaine «action collective des parlements» au sein de l'Union européenne soit actuellement négociable.

L'importance de la COSAC ne doit assurément pas être sous-estimée dans la perspective de la mise en place d'une culture parlementaire en Europe, outre l'échange d'informations censé permettre un meilleur contrôle parlementaire sur le plan national. Il ressort des contributions des parlements nationaux et des récentes rencontres (COSAC-Dublin 15-16 octobre 1996, Table ronde Parlement européen-parlements nationaux des 16 et 17 avril 1997 au Parlement européen) que la plupart des correspondants

Telkens zal onderzocht worden hoe de taak-uitoefening van het Nationaal parlement kan versterkt (verbeterd) worden, middels een functionele relatie met de diverse Europese instellingen.

A. — RELATIE EUROPEES PARLEMENT EN NATIONALE PARLEMENTEN

In het licht van de algemene probleemstelling (supra) is het duidelijk dat beide geledingen niet langer als concurrenten kunnen worden beschouwd voor de verwerving van legitimatiebevoegdheid. Sedert kort groeit de overtuiging dat beide complementair zijn. Bovendien kan de interparlementaire samenwerking ook functioneren als een overgangsvorm van parlementaire controle op «grijze zones» ⁽²⁾ in de Europese besluitvorming, in afwachting dat deze beleidsdomeinen verder gecommunautariseerd worden.

In haar rapport over de relaties tussen het Europees parlement en de Nationale parlementen pleit A.-M. Neyts ⁽³⁾, Lid van het Europees Parlement, trouwens voor een partnerschap tussen beide. Er moet echter worden vastgesteld dat de mogelijkheden van de interparlementaire samenwerking totnogtoe niet steeds optimaal zijn benut.

Zo had m.i. de invloed van de «interparlementaire reflectiegroep» (ingesteld te Parijs in 1995) ter voorbereiding van de I.G.C. een groter impact kunnen hebben indien deze meer representatief (deelname van alle landen) was samengesteld (zoals ik onderstreept heb in mijn toespraak op de Conferentie van Voorzitters te Budapest, juni 1996).

In de geest van een voorgesteld parlementair partnerschap komt het mij derhalve ook als wenselijk voor dat een zekere «collectieve actie van parlementen «in de Europese Unie thans moet bespreekbaar zijn.

Het belang van de COSAC mag zeker niet onderschat worden voor het tot stand brengen van een parlementaire cultuur in Europa, naast de uitwisseling van informatie die betere parlementaire controle in eigen land moet mogelijk maken. Uit de bijdragen van de Nationale parlementen, en de recente ontmoetingen (COSAC-Dublin van 15-16 oktober 1996, Ronde tafel Europees parlement-Nationale parlementen van 16-17 april 1997 in het Europees parlement) blijkt dat de meeste respondenten tegen de institu-

⁽²⁾ telles que «l'action commune» dans la PESC.

⁽³⁾ Rapport sur les relations entre le parlement européen et les parlements nationaux, Doc. P.E. A-0179/97, 22 mai 1997.

⁽²⁾ zoals «gemeenschappelijk optreden» in het GBVB.

⁽³⁾ Verslag over de betrekkingen tussen het Europees parlement en de nationale parlementen, Doc. E.P. A-0179/97, 22 mei 1997.

sont opposés à l'institutionnalisation de la COSAC. Cependant, tous les parlements nationaux souhaitent que la COSAC fonctionne de façon informelle, mais certes plus efficace. La question qui se pose est de savoir si ces opinions ne sont pas contradictoires.

Le rôle de la COSAC pourrait, à mon sens, être consolidé par la mise en oeuvre d'un processus de réflexion commun qui pourrait déboucher, le cas échéant, sur l'adoption de conclusions politiques. Entre-temps, les réunions de mandataires politiques mourront exsangues si elles n'ont pas de finalité politique et ne sont même pas en mesure de manifester une certaine volonté (sous la forme de résolutions, etc.). Celles-ci ne doivent pas nécessairement revêtir un caractère impératif vis-à-vis des institutions européennes mais pourraient faire office de signaux politiques importants.

Le problème de la représentativité politique de la COSAC peut être résolu en s'inspirant du mode de délégation en vigueur dans d'autres assemblées interparlementaires tels que l'Assemblée du Conseil de l'Europe, l'Assemblée du Benelux, le Nordic Council (on peut, au besoin, travailler sur la base de notes minoritaires). La contribution livrée par le Sénat français va également dans ce sens.

A cet égard, les conclusions de la COSAC à Dublin représentent assurément un progrès majeur.

Pour la première fois l'on a admis (point 5 de la conclusion) le fait que les conclusions éventuelles pourraient avoir le caractère de suggestions n'ayant toutefois pas force contraignante pour les délégations de la COSAC.

En ce qui concerne l'aspect contenu, il a été admis que la COSAC pourrait prêter attention à un certain nombre de questions spécifiques telles que le principe de subsidiarité, les deuxième et troisième piliers, et les droits des citoyens.

Des diverses réunions COSAC et des contributions écrites des parlements nationaux, je crois voir se dégager une convergence croissante en ce qui concerne la stratégie à suivre pour la COSAC.

La COSAC doit effectivement servir de plaque tournante pour l'échange d'informations entre les parlements nationaux, mais elle doit être aussi un groupe de réflexion se livrant à l'analyse (notamment aussi des études comparatives), émettant des avis, lançant certains projets.

tionalisering zijn van de COSAC. Toch willen alle nationale parlementen dat de COSAC op informele wijze zou functioneren, maar weliswaar effectiever. Vraag is natuurlijk of deze meningen niet tegenstrijdig zijn.

De rol van de COSAC kan m.i. versterkt worden door het op gang brengen van een gemeenschappelijk denkproces dat eventueel kan uitmonden in het aannemen van politieke conclusies. Bijeenkomsten van politieke mandatarissen bloeden mettertijd dood indien deze geen politieke finaliteit hebben en zelfs geen wilsuiking kunnen geven (onder vorm van resoluties, e.d.). Deze hoeven geen imperatief karakter te hebben t.a.v. de Europese instellingen, maar kunnen fungeren als belangrijke politieke signalen.

Het probleem van de politieke representativiteit van de COSAC kan worden opgelost analoog aan de delegatiewijze in andere interparlementaire assemblées (cfr. Assemblée Raad van Europa, Benelux-Assemblée, Nordic Council) (desnoods kan met minderheidsnota's gewerkt worden). Ook de bijdrage van de Franse Senaat gaat in deze richting.

In dit opzicht vormen de conclusies van de COSAC te Dublin zeker en vast een belangrijke vooruitgang.

Voor het eerst wordt hier aanvaard (punt 5 van de conclusie) dat de eventuele conclusies het karakter zouden kunnen hebben van suggesties, die evenwel geen bindende kracht hebben voor de COSAC-delegaties.

Wat betreft de inhoudelijke kant werd aanvaard dat de COSAC-aandacht zou kunnen besteden aan een aantal specifieke kwesties zoals het subsidiariteitsbeginsel, de tweede en de derde pijler van het Verdrag over de Europese Unie en de rechten van de burgers.

Doorheen de verscheidene COSAC-vergaderingen en de schriftelijke bijdragen van de Nationale parlementen, meen ik een groeiende convergentie te zien inzake de te volgen strategie voor de COSAC.

De COSAC moet inderdaad een draaischijf vormen voor informatie-uitwisseling onder de Nationale parlementen, maar moet ook een reflectiegroep zijn die analyse uitvoert (o.m. ook vergelijkend onderzoek), adviezen formuleert, bepaalde projecten lanceert.

La COSAC doit donc aussi remplir une fonction de sensibilisation et de dynamisation vis-à-vis des parlements nationaux.

Enfin, en tant qu'événement à caractère collectif, la COSAC pourrait, comme le suggère la contribution de la Chambre des Communes britannique, réaliser régulièrement un audit démocratique des institutions européennes (dans le cadre duquel la transparence, la publicité et l'accessibilité seraient des critères d'évaluation importants).

La création d'un secrétariat COSAC restreint permanent est, à cet égard, une condition sine qua non. Indépendamment de ce noyau administratif permanent et limité, des fonctionnaires des pays membres de la Troïka pourraient lui être adjoints par voie de détachement (donc selon un système de roulement administratif).

. Assises

Il semble aussi indiqué, aujourd'hui, de convoquer des secondes Assises, qui représenteraient un événement collectif où seraient évalués les résultats obtenus par la CIG. Comme la Déclaration en annexe du Traité de Maastricht relative à la Conférence des Parlements a été adoptée par tous les parlements, il convient maintenant de l'exécuter.

. Conclusion

Au cours des quarante premières années, la Communauté européenne a surtout été le résultat d'une collaboration intergouvernementale.

Dans les années à venir, la démocratie parlementaire devra être édiflée au sein de l'Union européenne, sur la base de la collaboration parlementaire. C'est pourquoi il importe, et cela non seulement du point de vue symbolique, que le rôle des parlements se voie attribuer une place dans le corps du nouveau Traité. Il semble paradoxal que les parlements nationaux, qui sont notamment à l'origine de l'élaboration d'un Traité, s'éliminent eux-mêmes dans le cadre de l'exécution du même Traité. Le Folketing danois a formulé en la matière une proposition digne d'être prise en considération. Il propose d'inscrire dans le Traité l'article suivant :

«Les conditions en matière d'information, d'implication et de coopération avec les parlements nationaux doivent être réglées par le biais d'un accord entre le Parlement européen, la Commission et le Conseil»⁽⁴⁾

⁽⁴⁾ La C.I.G. s'est entretemps achevée (juin 1997) et un Protocole relatif au rôle des parlements nationaux a été annexé au Traité d'Amsterdam.

De COSAC moet dus ook een attenderingsfunctie en dynamiserende functie hebben ten aanzien van de Nationale parlementen.

Als collectief moment zou de COSAC tenslotte, zoals de bijdrage van de House of Commons het suggereert, een regelmatige «democratic audit» van de Europese instellingen, kunnen uitvoeren (waarbij transparantie, openbaarheid en toegankelijkheid, belangrijke evaluatiemaatstaven zijn).

De oprichting van een beperkt permanent COSAC-secretariaat is dan wel een noodzakelijke voorwaarde. Naast een beperkte vaste administratieve kern zouden hier ambtenaren kunnen worden gedetacheerd uit de Trojka-landen (dus een administratief rotatiesysteem).

. Assisen

Het lijkt thans ook aangewezen om een tweede Assisen samen te roepen als collectief evaluatiemoment van de I.G.C.-resultaten. Vermits de Verklaring over de Conferentie van de Parlementen, gevoegd in bijlage bij het Verdrag van Maastricht, is goedgekeurd door alle parlementen, komt het er nu ook op aan ze uit te voeren.

. Conclusie

In de eerste veertig jaar is de Europese Gemeenschap vooral het resultaat geweest van gouvernementele samenwerking.

De komende jaren moet de parlementaire democratie in de Europese Unie worden uitgebouwd, op basis van parlementaire samenwerking. Daarom is het, niet louter symbolisch, van belang dat de rol van de parlementen in het corpus van het nieuwe Verdrag een plaats zou krijgen. Het lijkt een paradox te zijn dat de nationale parlementen, die mede aan de basis liggen van de totstandkoming van een Verdrag zichzelf zouden wegcijferen voor de uitvoering van datzelfde Verdrag. De Deense Folketing heeft terzake een voorstel geformuleerd dat overwegenswaard is. Voorgesteld wordt om in het Verdrag volgend artikel in te schrijven :

«De voorwaarden van informatie, betrokkenheid en samenwerking met de nationale parlementen moeten geregeld worden in een overeenkomst tussen het Europees parlement, de Commissie en de Raad.»⁽⁴⁾

⁽⁴⁾ Intussen is de I.G.C. voltooid (juni 1997) en werd een Protocol gevoegd bij het Verdrag van Amsterdam, waarin de rol van de Nationale Parlementen in de Europese Unie wordt gestipuleerd.

Les parlements nationaux seraient ainsi beaucoup plus responsabilisés dans le cadre du contrôle des institutions nationales, lesquelles exécutent d'ailleurs, dans une mesure importante, la politique de l'Union.

Il est du reste totalement inadmissible que le rôle des parlements nationaux se borne à celui de «marketeer» de l'Europe pour la simple raison qu'ils sont plus proches des citoyens. Le fossé entre autorités politiques et citoyens est trop profond à tous les niveaux ! En outre, les parlements nationaux ont un rôle générateur à jouer, c'est-à-dire qu'ils doivent pouvoir définir le contenu et la forme de l'Europe. Une Union européenne crédible ne pourra se construire que sur la base d'une participation communicative.

B. RELATION AVEC LE CONSEIL

Dans le cadre de ce rapport, il s'agit uniquement d'indiquer la plupart des conditions essentielles qui doivent être réunies pour que le parlement national puisse contrôler le Conseil ainsi que la manière de voter de son ministre national, à savoir la publicité des décisions lorsque le Conseil joue le rôle de législateur.

On songe à cet égard davantage à la publication (publication des votes émis par les ministres) qu'à la publicité (diffusion des réunions, etc.) (voir décision des Conseils européens d'Edimbourg et de Birmingham).

Il faut, en effet, veiller à ce que la sérénité du processus décisionnel (la dynamique interne qui peut naître au sein d'une réunion) ne soit pas perturbée.

De plus, l'indépendance du contrôle parlementaire pourrait être renforcée si le Conseil soumettait directement les «procès-verbaux» des Conseils aux parlements nationaux, de façon à ce qu'ils puissent y être examinés notamment par la commission permanente compétente.

Toutefois, les procédures susmentionnées sont des conditions de publicité minimales. On constate que nos partenaires d'Europe du Nord prônent des formes de publicité beaucoup plus radicales, à savoir :

- . publicité des Conseils des ministres lorsqu'ils interviennent comme législateur
- . publication des résultats des votes et des négociations
- . accessibilité de tous les documents préparatoires (du Conseil et de la Commission).

De Nationale parlementen zouden zich aldus veel meer geresponsabiliseerd weten voor de controle op de nationale instellingen die overigens in belangrijke mate het beleid van de Unie concreet uitvoeren.

Overigens is het volkomen onaanvaardbaar de rol van de nationale parlementen te beperken tot de «marketeer» van Europa, omdat zij dichterbij de burger staan. De kloof met de burger is op alle beleidsniveaus te groot ! Bovendien hebben de Nationale parlementen ook een generatieve rol, d.w.z. zij moeten Europa, inhoudelijk mee kunnen bepalen en vorm geven. Een geloofwaardige Europese Unie kan maar tot stand komen op basis van een communicatieve participatie.

B. RELATIE MET DE RAAD

Binnen het bestek van dit rapport moet enkel gewezen worden op de meeste essentiële voorwaarden voor de controlemogelijkheid van het Nationaal parlement op de Raad en op het stemgedrag van de eigen minister, nl. de openbaarheid van de beslissingen wanneer de Raad optreedt als wetgever.

Hierbij wordt in de eerste plaats gedacht aan de publicatie (openbaarmaking van het stemgedrag van de ministers, veeleer dan de openbaarheid (uitzending van vergaderingen, e.d.) (zie beslissing Top Edinburgh en Birmingham).

Men moet inderdaad op zijn hoede zijn de sereniteit van de besluitvorming (de interne dynamiek die kan ontstaan binnen een vergadering) niet te verstoren.

Bovendien zou de onafhankelijkheid van de parlementaire controle versterkt kunnen worden indien de Raad rechtstreeks de «proces-verbalen» van de Raden aan de Nationale parlementen bezorgt, derwijze dat zij daar, o.m. door de bevoegde vaste commissies kunnen worden onderzocht.

Bovenvermelde procedures zijn evenwel minimale voorwaarden van openbaarheid. Vastgesteld wordt dat onze partners uit Noord-Europa veel verregaander vormen van openbaarheid bepleiten, nl. :

- . openbaarheid van de Ministerraden bij hun optreden als wetgever
- . publicatie van de stemresultaten en de onderhandelingen
- . toegankelijkheid tot alle voorbereidende documenten (van de Raad en de Commissie).

Des conclusions allant dans ce sens ont été adoptées par la XVIème COSAC à La Haye, les 9 et 10 juin 1997⁽⁵⁾.

C. RELATION AVEC LA COMMISSION

Un point de départ généralement valable pourrait être de dire que l'indépendance du contrôle parlementaire est la mieux garantie lorsque les parlements nationaux sont informés directement par les institutions européennes elles-mêmes et reçoivent directement la documentation requise de celles-ci.

Les parlements nationaux devraient donc pouvoir opérer en étant moins tributaires de leur gouvernement. Ils auraient ainsi également de plus grandes possibilités de contrôle de leur gouvernement. D'autre part, il est souvent objecté qu'en cas de dysfonctionnements sur le plan de la transmission des informations, les parlements nationaux ne peuvent demander des comptes qu'à leur propre gouvernement.

Dans le contexte de l'aménagement poursuivi de la relation communicationnelle avec la Commission, il ne semble pas tellement nécessaire que les parlements nationaux puissent convoquer les commissaires européens en vue de les auditionner (cela aboutirait rapidement à les submerger de questions), mais il convient plutôt de prêter attention au développement d'une culture administrative au sein des institutions européennes afin d'aboutir à :

- . la transmission automatique de tous les documents importants aux parlements nationaux;
- . un accès aisé des parlements nationaux aux documents préparatoires de la Commission. Les groupes de pression ont pour ainsi dire plus facilement accès à l'administration que les parlements nationaux.
- . la communication des résultats de l'audit réalisé par la Commission auprès des administrations des Etats membres.

Cela donne à penser que la presse est généralement informée plus rapidement des résultats d'audits (cf. l'audit du Bureau d'intervention et de restitution de Belgique, par la Commission BIRB, juillet 1996).

Les parlements nationaux disposent ainsi d'instruments adéquats pour demander des comptes à leur gouvernement.

Conclusies in deze zin werden door de XVIde COSAC te Den Haag op 9-10 juni 1997 aangenomen⁽⁵⁾.

C. RELATIE MET DE COMMISSIE

Een algemeen geldend uitgangspunt zou kunnen zijn dat de onafhankelijkheid van de parlementaire controle best gewaarborgd wordt wanneer de Nationale parlementen rechtstreeks worden geïnformeerd en gedocumenteerd door de Europese instellingen zelf.

De Nationale parlementen zouden dus minder afhankelijk moeten kunnen opereren van hun Regering. Zo krijgen zij ook meer slagkracht bij het bewaken van hun Regering. Anderzijds wordt wel eens opgeworpen dat bij eventuele feilen i.v.m. informatie-doorstroming, de nationale parlementen alleen de eigen Regering ter verantwoording kunnen roepen.

Bij de verdere uitbouw van de communicatierelatie met de Commissie lijkt het niet zo noodzakelijk dat de Nationale parlementen de Europese commissarissen zouden kunnen convoqueren voor hoorzittingen (zou al te vlug tot overvraging leiden), maar moet de aandacht veeleer gaan naar de ontwikkeling van een administratieve cultuur binnen de Europese instellingen die gericht is op de :

- . automatische doorzending van alle belangrijke documenten naar de Nationale parlementen;
- . gemakkelijke toegankelijkheid van de Nationale parlementen tot voorbereidende documenten binnen de Commissie. De lobbygroepen hebben bij wijze van spreken gemakkelijker toegang tot de administratie dan de Nationale parlementen.
- . mededeling van audit-resultaten door de Commissie uitgevoerd bij administraties in de Lid-Staten.

Het geeft te denken dat de pers meestal vlugger geïnformeerd is over audit-resultaten (cfr. audit Commissie bij het Belgisch Interventie en Restitutiebureau (BIRB), juli 1996).

Zodoende beschikken de Nationale parlementen over adequate instrumenten om hun Regering ter verantwoording te roepen.

⁽⁵⁾ Voir doc. Chambre n° 1076/1-96-97

⁽⁵⁾ Zie stuk Kamer nr 1076/1-96-97

C'est notamment ainsi qu'il pourra être répondu à l'appel du Parlement européen aux parlements nationaux concernant la lutte contre la fraude européenne.

D. RELATION AVEC LA COUR DES COMPTES EUROPÉENNE

Les points de départ sont les mêmes que ci-avant.

Les conclusions spécifiques (irrégularités, etc.) auxquelles parvient l'enquête de la Cour des comptes (notamment par les «lettres de secteur») pourraient être soumises directement aux parlements nationaux (le cas échéant par l'intermédiaire de la Cour des comptes nationale, qui pourrait jouer davantage le rôle de correspondant).

E. COUR DE JUSTICE

Une piste de réflexion serait de rendre plus efficace une ligne de communication directe avec les Parlements nationaux ainsi que les activités de contrôle de ces Parlements, surtout en ce qui concerne le contrôle de la transposition de normes européennes en droit national ⁽⁶⁾. La Cour pourrait communiquer plus particulièrement aux parlements nationaux les procédures d'infraction engagées contre un Etat membre concerné. Ainsi, les parlements nationaux n'ont pas besoin d'attendre qu'un rapport global soit déposé une fois l'an.

La question est de savoir si les parlements nationaux devraient eux aussi pouvoir déposer des plaintes à la Cour (par exemple en ce qui concerne une violation présumée du principe de subsidiarité).

La plupart des parlements s'y sont opposés jusqu'ici. Le dépôt d'une plainte à la Cour de justice par un parlement national au sujet d'une décision qui a été prise en partie par son propre gouvernement reviendrait en effet à une manifestation de méfiance.

Néanmoins, je note que dans le système institutionnel belge, les différents exécutifs (fédéral et régionaux) et parlements, voire des citoyens individuels, peuvent introduire un recours en annulation d'un acte normatif adopté par l'une des autorités susvisées lorsqu'on estime qu'une loi (décret ou ordonnance) excède la compétence de l'autorité de gestion.

Het is o.m. zo dat het appel van het Europees parlement aan de Nationale parlementen, i.v.m. de Europese fraudebestrijding kan worden beantwoord.

D. RELATIE MET DE EUROPESE REKENKAMER

Dezelfde uitgangspunten gelden als hoger vermeld.

Specifieke bevindingen (onregelmatigheden, e.d.) in het onderzoek van de Rekenkamer (o.m. via de zogenaamde sectorbrieven), zouden rechtstreeks aan de Nationale parlementen (desgevallend via het nationale rekenhof dat meer als correspondent zou kunnen optreden) kunnen bezorgd worden.

E. HOF VAN JUSTITIE

Ook hier zou een rechtstreekse communicatielijn met de Nationale parlementen, de controlewerkzaamheden - vooral i.v.m. de controle op de omzetting van Europese normen in nationaal recht ⁽⁶⁾ - slagvaardiger maken. In het bijzonder zou het Hof de Nationale parlementen, mededeling kunnen doen van de inbreukprocedures die tegen een betrokken Lid-Stad werden ingeleid. Zo hoeven Nationale parlementen niet te wachten op een globaal jaarlijks verslag van de eigen regering.

De vraag is of Nationale parlementen ook rechtstreeks klachten zouden moeten kunnen neerleggen bij het Hof (bvb. i.v.m. vermeende schending van het subsidiariteitsprincipe).

De meeste parlementen hebben zich hier totnogtoe tegen verzet. Het indienen van een klacht bij het Hof van Justitie door een Nationaal parlement, over een beslissing die mede werd genomen door de eigen Regering, zou immers neerkomen op een uitdrukking van wantrouwen.

Nochtans geef ik ter overweging dat in het Belgisch institutioneel systeem, de verscheidene executieven (federaal en regionaal) en parlementen, ja zelfs individuele burgers, een verzoek tot nietigverklaring van een normatieve acte van één van de overheidsinstanties, kunnen richten tot het Arbitragehof, wanneer men van oordeel is dat een wet (decreet of ordonnantie) de bevoegdheid te buiten gaat van die bestuursinstantie.

⁽⁶⁾ Idem pour la relation entre les parlements nationaux et la Commission

⁽⁶⁾ Idem voor de relatie Nationale parlementen - Commissie.

Par analogie avec la compétence du Parlement européen (art. 146, troisième alinéa, du Traité sur l'Union européenne), les parlements nationaux devraient, le cas, échéant, pouvoir introduire un recours axé sur la sauvegarde de leurs prérogatives. En effet, lorsqu'une décision est prise à la majorité qualifiée, un parlement national ne peut plus rendre responsable son propre gouvernement.

Les parlements nationaux doivent, en l'occurrence, pouvoir demander des comptes aux institutions européennes.

F. BANQUE CENTRALE EUROPEENNE

L'autonomie de la Banque centrale européenne est ancrée dans le Traité de Maastricht.

Cependant, il convient de prévoir un équilibre suffisant entre l'aspect monétaire et l'aspect économique. Vis-à-vis d'une banque centrale indépendante, nous avons besoin d'une institution politique qui coordonne les autres aspects de la politique économique.

C'est pourquoi la création d'un conseil de stabilité informel (composé des ministres des Finances) semble être une voie appropriée, parce que les Etats membres doivent harmoniser leurs politiques financière et économique (gouvernement économique). Le Parlement européen et les parlements nationaux pourraient être associés à ce conseil de stabilité dont on suggère la création.

Ce contre-poids politique paraît se justifier.

La BCE ne fonctionne pas, en effet, dans un vide politique mais doit mener une politique monétaire s'inscrivant dans le cadre des objectifs économiques de l'Union européenne.

Le conseil de stabilité informel pourrait remettre des avis à la BCE, à la manière du G7.

La réalisation de l'Union économique et monétaire doit, du reste, aller de pair avec une Union politique.

Analoog aan de bevoegdheid van het Europees parlement (art. 146, 3de alinea van het Verdrag over de Europese Unie) zouden de Nationale parlementen eventueel een beroep moeten kunnen instellen, gericht op de vrijwaring van hun prerogatieven. Bij de besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid kan een Nationaal parlement immers niet meer de eigen regering verantwoordelijk stellen.

De Nationale parlementen moeten in dit geval de Europese instellingen ter verantwoording kunnen roepen.

F. EUROPESE CENTRALE BANK

De autonomie van de Europese Centrale Bank is verankerd in het Verdrag over de Europese Unie.

Toch moet er een voldoende evenwicht zijn tussen het monetaire en het economische. Tegenover een onafhankelijke centrale bank is er toch noodzaak aan een politieke institutie die de overige aspecten van het economisch beleid coordineert.

Daarom lijkt de oprichting van een informele stabiliteitsraad, samengesteld door de Ministers van financiën) een aangewezen weg, omdat de lidstaten hun financieel en economisch beleid toch op elkaar moeten afstemmen (gouvernement économique). Aan deze gesuggereerde stabiliteitsraad zouden het Europees parlement en de Nationale parlementen kunnen geassocieerd worden.

Dergelijk politiek tegengewicht lijkt verantwoord.

De E.C.B. werkt immers niet in een politiek vacuüm maar moet een monetair beleid voeren dat kadert in de economische doelstellingen van de Europese Unie.

De informele stabiliteitsraad, zou analoog aan de G7, adviezen kunnen uitbrengen aan de E.C.B.

De realisatie van een Economische en Monetaire Unie moet overigens samengaan met een Politieke Unie.

CONCLUSIONS

Le présent rapport tente de développer une conception pragmatique du rôle des parlements nationaux dans le cadre de la construction européenne.

Il faut bien constater que par le passé les institutions européennes se sont développées au sein d'un modèle triangulaire Conseil - Commission - Parlement européen que l'on pourrait considérer comme la préfiguration d'une structure fédérale.

Il en a résulté que les parlements nationaux n'ont pas été reconnus comme interlocuteurs, ce qui a abouti à des problèmes de communication et d'information empêchant ceux-ci de remplir pleinement leurs fonctions de contrôle de leur propre gouvernement.

Le rapport plaide par conséquent pour l'aménagement d'un plus grand nombre de lignes de communication directes avec les institutions européennes, sur la base d'un partenariat. Cela doit permettre aux parlements nationaux de mieux contrôler leur propre gouvernement.

Pour réaliser plus particulièrement ce concept de collaboration, il convient par priorité de réaliser la publicité des travaux du Conseil. Cette publicité devra être concrétisée en premier lieu en prévoyant une plus grande ouverture et une accessibilité accrue en faveur des parlements nationaux (par un accès aux documents, PV, résultats des scrutins, accès d'observateurs parlementaires au Conseil,...)

Bruxelles, le 7 mai 1997.

CONCLUSIES

Het rapport probeert een pragmatische visie te ontwikkelen inzake de rol van de Nationale parlementen in de Europese ontwikkeling.

Vastgesteld moet worden dat in het verleden, de Europese instellingen zich hebben ontwikkeld binnen een driehoeksmodel Raad - Commissie - Europees Parlement als een prefiguratie van een federale structuur.

Dit heeft ertoe geleid dat de Nationale parlementen niet als gesprekspartner werden erkend, wat tot communicatie- en informatieproblemen heeft geleid, waardoor de Nationale parlementen niet ten volle hun taak kunnen uitvoeren m.b.t. de controle op de eigen regering.

Het rapport pleit derhalve voor de uitbouw van meer rechtstreekse communicatielijnen met de Europese instellingen, op basis van een partnerschap. Dit moet de Nationale parlementen in staat stellen beter de controle op de eigen regering uit te oefenen.

Als bijzondere uitdrukking van dit samenwerkingsconcept moet als prioriteit de openbaarheid van de Raad worden gerealiseerd. Deze openbaarheid moet dan in de eerste plaats gestalte krijgen door een grotere openheid en toegankelijkheid voor de Nationale parlementen (door toegang tot documenten, PV's, stemresultaten, toegang van parlementaire observatoren tot de Raad,...).